



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Programa de Pós-graduação em Direito

Curso de Mestrado em Direito

Carolina Penna Nocchi

A CIDADANIA ENTRE PARADOXOS E DÁDIVAS: uma etnografia da administração de conflitos pelo Ministério Público Federal envolvendo demandas coletivas de comunidades tradicionais no Distrito Federal.

Brasília

2024

Carolina Penna Nocchi

A CIDADANIA ENTRE PARADOXOS E DÁDIVAS: uma etnografia da administração de conflitos pelo Ministério Público Federal envolvendo demandas coletivas de comunidades tradicionais no Distrito Federal.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.

Sublinha de pesquisa: Acesso à justiça, desigualdade de tratamento e pesquisa empírica.

Orientador: Professor Doutor Luís Roberto Cardoso de Oliveira.

Brasília

2024

Carolina Penna Nocchi

A CIDADANIA ENTRE PARADOXOS E DÁDIVAS: uma etnografia da administração de conflitos pelo Ministério Público Federal envolvendo demandas coletivas de comunidades tradicionais no Distrito Federal.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de pesquisa: Sociedade, Conflito e Movimentos Sociais.

Sublinha de pesquisa: Acesso à justiça, desigualdade de tratamento e pesquisa empírica.

Orientador: Professor Doutor Luís Roberto Cardoso de Oliveira.

A Comissão Examinadora do trabalho de defesa de dissertação de mestrado, composta pelos(as) Professores(as) Doutores(as) a seguir descritos(as), em sessão pública realizada em 26 de janeiro de 2024, considerou a candidata Carolina Penna Nocchi aprovada.

Professor Doutor Luís Roberto Cardoso de Oliveira

Presidente da Comissão Examinadora (Orientador)

Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade de Brasília

Professor Doutor Fabio Reis Mota

Examinador Externo à Instituição

Programa de Pós-graduação em Antropologia - Universidade Federal Fluminense

Professora Doutora Bárbara Gomes Lupetti Baptista

Examinadora Externa à Instituição

Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade Veiga de Almeida

Professora Doutora Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Examinadora Interna

Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

A conferência de Lila Abu-Lughod na 33ª Reunião Brasileira de Antropologia de 2022, intitulada "Acknowledgements of an Anthropologist", me chamou a atenção para o fato de que a palavra em inglês que designa agradecimento, *acknowledgement*, designa também reconhecimento: "a aceitação da verdade ou existência de algo", segundo o dicionário Oxford (Abu-Lughod, 2023). Para quem vinha se debruçando nos últimos meses em estudos antropológicos sobre a temática do reconhecimento, foi significativo perceber a correlação entre agradecimento e reconhecimento, encarnada em uma só palavra. E também como uma simples mudança de perspectiva - a língua utilizada para expressar uma ideia -, pode dizer tanto sobre o vivido.

Gostaria, então, de agradecer aqui aos que me atravessaram na jornada de realização do mestrado, reconhecendo que, sem eles, este meu trabalho, do qual me orgulho, não existiria.

Se parte relevante do percurso acadêmico eu precisei viver como uma experiência solitária e de desenvolvimento pessoal, é certo igualmente que, sem essas pessoas e os encontros que vivemos, eu não teria a chance de explorar outros mundos, e nem de ter me reconhecido capaz de percorrê-los.

Começo agradecendo ao Dr. Felipe, através de quem tive um primeiro olhar para os temas que pesquiso hoje. Conheci a atuação cível do MPF em relação a direitos de cidadania pela sua perspectiva e pelo seu trabalho, e tenho a impressão de que isso foi determinante para que eu me interessasse tanto pela área. Obrigada pela sua gentil abertura ao diálogo comigo, desde sempre, e especialmente por ter me apoiado e incentivado neste projeto.

Ao Luís Roberto, não apenas por ter me apresentado à antropologia, mas por ter me encorajado a persistir nesse caminho, me colocando em uma direção sem volta em relação à forma como eu entendo o mundo e a mim mesma. Obrigada por tão generosamente dividir com seus alunos seu conhecimento e seu tempo, despertando vocações e cultivando nossas curiosidades.

Agradeço a todos os meus interlocutores do trabalho de campo: às pessoas indígenas da comunidade do Santuário Sagrado dos Pajés e seus apoiadores, especialmente ao Awamirim; aos ciganos Calon do DF, especialmente à Daiane; aos servidores do MPF e aos Procuradores da República; e à comunidade acadêmica da

UnB. Sou muito grata por terem disponibilizado seu tempo e sua atenção a mim, compartilhando suas vivências, muitas delas bem pessoais. As experiências e trocas que tivemos definitivamente me transformaram e são as melhores memórias que guardo do percurso de pesquisa.

Obrigada aos professores Fabio Reis Mota, Bárbara Gomes Lupetti Baptista e Ela Wiecko Volkmer de Castilho, que gentilmente se dispuseram a avaliar o meu trabalho e a compor a Comissão Examinadora. A produção acadêmica e a perspectiva de vocês me guiou e vem me acompanhando desde o início do mestrado. Que sorte, honra e felicidade poder contar com sua valorosa contribuição nesse momento também!

Gratidão aos colegas *Cajuínes* pelo espaço de diálogo. Poder estar em um ambiente leve, com pesquisadores experientes e outros, assim como eu, nem tão experientes, sob a orientação do Professor Luís Roberto, foi importante para aprender a me expor, compartilhando os passos da pesquisa e, pelas contribuições do grupo, ir refinando o trabalho. Agradeço especialmente à Flávia Cabral, colega presente desde o início de tudo, quando ainda éramos alunas especiais, e com quem venho trocando impressões, inseguranças, desejos e alguns cafés. Ao Jordi Ângelo, que vem me inspirando e com quem tomei, junto com o Joannes, um delicioso café, o qual rendeu importantes reflexões que usei na pesquisa.

Agradeço também à colega do PPGD-UnB Manuela Camargo, pela troca interdisciplinar e pelas conversas despretensiosas sobre os desafios da pós-graduação, que se mostraram incrivelmente ricas e importantes para construir confiança no processo.

Aos seminários do CAJU, onde aprendi muito sobre pesquisa acadêmica e a refletir sobre cidadania e desigualdades, inclusive por edições anteriores disponibilizadas no YouTube pelo Professor Luiz Eduardo de Lacerda Abreu .

Aos coordenadores e debatedores dos grupos de trabalho de eventos acadêmicos que se dispuseram a ler e criticar meus *papers*. As apresentações nos GTs foram divisores de água, no início e no final da pesquisa. Nesse sentido, preciso destacar as certas contribuições da Bárbara Lupetti (novamente!) e do Michel Lobo, professores, cada um à seu modo, muito competentes e acolhedores, que eu tive o privilégio de encontrar no percurso.

A cada vivência nos espaços de trocas acadêmicas eu me sentia mais renovada e animada quanto à minha pesquisa na antropologia do direito, seguindo motivada.

Agradeço ao Rodrigo, pela parceria firme e amorosa em um dos momentos mais difíceis da minha vida, um pouco antes de tudo isso começar; e pela companhia no que veio depois, estando comigo em diferentes paisagens. Pelo que compartilhamos diariamente, pelo seu esforço para lidar com as minhas ausências para a realização desse projeto e pela ajuda nos ajustes finais.

Gratidão à Dani, pelos pensamentos e afetos compartilhados, pelo auxílio certo que ela me deu para ingressar no mestrado e por me alimentar de arte!

Aos meus pais, Maria Carmen e Rodrigo, pelo seu amor, pela dedicação à minha formação escolar e pelos interesses que, intencionalmente ou não, despertaram em mim.

À minha família em Belo Horizonte, em São Paulo e em Brasília, especialmente a Tia Maria Célia, a Jana e a Tia Cassinha. Aos meus amigos, especialmente a Fernandinha, que, assim como o Rodrigo, a Dani e meus pais, também foram fortaleza e abrigo um pouco antes de tudo isso começar - e continuam sendo agora.

Obrigada por, quando eu ainda me questionava se deveria tentar um novo concurso em carreiras jurídicas, me incentivarem a tentar o ingresso na pós-graduação. Obrigada por vibrarem por mim e permitirem que eu fosse (e continue sendo) monotemática quanto aos meus assuntos do mestrado, compartilhando sem limites com vocês o que me brilha os olhos.

Por fim, agradeço ao meu fiel companheiro Pepe que, permanecendo ao meu lado nas intermináveis horas à frente do computador nos últimos três anos, me deu o suporte emocional que eu precisava para concluir a dissertação.

Também me perguntou sobre a Eneida, que adorava. Tinha lido todo o poema em poucos dias, ao passo que eu, na escola, estava na metade do segundo livro. Falou-me em detalhes sobre Dido, figura inteiramente desconhecida para mim, cujo nome escutei pela primeira vez não na escola, mas dela. E, numa tarde, lançou uma observação que me abalou muito. Disse: “Se não há amor, não só a vida das pessoas se torna árida, mas também a das cidades”. (Ferrante, 2015, local. 2.019).

RESUMO

A CIDADANIA ENTRE PARADOXOS E DÁDIVAS: uma etnografia da administração de conflitos pelo Ministério Público Federal envolvendo demandas coletivas de comunidades tradicionais no Distrito Federal.

A pesquisa descreve processos de administração de conflitos envolvendo comunidades tradicionais no âmbito de procedimentos administrativos e inquéritos civis conduzidos pela Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF). Refletindo sobre a efetivação de direitos de cidadania no Brasil, com foco em demandas de indígenas e ciganos, proponho uma investigação do tema a partir da antropologia do direito, área de estudo cuja perspectiva permite tratar teoricamente a temática da efetivação de direitos de forma densa. Da abordagem antropológica da pesquisa, decorre a investigação das representações simbólicas da vida social, da dimensão do vivido e do que é considerado adequado, correto ou justo para os envolvidos - daí a imprescindibilidade do trabalho de campo.

Partindo do quanto já produzido pela antropologia do direito no Brasil sobre direitos de cidadania (perpassando principalmente pelas categorias de exclusão discursiva, hipossuficiência, tutela e arbitrariedade de práticas estatais), e de reflexões sobre as demandas das populações tradicionais na atualidade, examino a atuação do MPF a partir de dois casos que tramitam na PRDF, no âmbito da tutela coletiva, categoria nativa que designa a atuação do órgão referente a direitos coletivos. Um acompanha uma ação judicial proposta pelo MPF, por meio da qual uma área, o Santuário Sagrado dos Pajés, em Brasília/DF, foi reconhecida como terra indígena; e o outro acompanha a repercussão para os direitos de uma comunidade cigana no DF do aprisionamento tido por indevido de sua liderança.

A análise da participação do MPF nos casos joga luz na característica tutelar da atuação do Ministério Público, que age amparado tanto na ideia de hipossuficiência, que fundamenta a função institucional do órgão, como também, paradoxalmente, no discurso de respeito ao ponto de vista dos envolvidos, sendo tal atuação tensionada pelo protagonismo das comunidades. Tal dinâmica, pautada pela dissintonia entre o discurso e a prática institucional do MPF, resulta em processos de exclusão e inclusão discursiva das comunidades tradicionais ao longo do processo de administração do conflito.

Os achados do campo indicam, ainda, a possibilidade de análise dos processos de administração de conflitos pela perspectiva *maussiana* da dádiva, em contraposição a uma perspectiva utilitarista. A perspectiva da dádiva evidencia bem o que está em jogo nos procedimentos, que envolvem demandas de interesse material, mas também, e fortemente, demandas de reconhecimento. Sugere-se, assim, uma análise da efetivação de direitos pela perspectiva da dádiva, a qual, sem ignorar a importância de prestações materiais, possibilita compreender com maior densidade o que se dá nos processos de administração de conflitos, cuja finalidade é a efetivação de direitos.

Palavras-chave: cidadania; Ministério Público; indígenas; ciganos; tutela coletiva; dádiva.

ABSTRACT

CITIZENSHIP BETWEEN PARADOXES AND GIFTS: an ethnography of conflict management by the Federal Public Ministry involving collective demands of traditional communities in the Federal District of Brazil.

The research describes conflict management processes involving traditional communities within administrative procedures and civil investigations conducted by the Office of the Federal Public Ministry in the Federal District (PRDF). Reflecting on the realization of citizenship rights in Brazil, focusing on demands of indigenous peoples and Roma, I propose an investigation through the legal anthropology, a field of study that theoretically addresses the effective implementation of rights in depth. The anthropological approach of the research leads to an investigation of the symbolic representations of social life, the dimension of lived experience, and fairness for those involved - hence the indispensability of fieldwork.

Building upon the existing work within Brazilian legal anthropology concerning citizenship rights (particularly encompassing categories of discursive exclusion, vulnerability, guardianship, and arbitrariness in state practices), and reflections on the demands of traditional populations today, I examine the actions of the Federal Public Ministry, focusing on two cases under review at PRDF within the context of collective guardianship, a native category referring to the agency's involvement in collective rights. One case involves a lawsuit filed by the Federal Public Ministry recognizing an area, the Sacred Sanctuary of the Pajés, in Brasília/DF, as indigenous land; the other examines the impact on the rights of a Roma community in the Federal District following the allegedly unjust imprisonment of their leader.

The analysis of the Federal Public Ministry's involvement sheds light on the tutelary characteristic of its actions, grounded both in the idea of vulnerability, which underpins the institutional function of the agency, and paradoxically, in the discourse of respecting the viewpoints of those involved, a stance challenged by the agency of the communities. This dynamic, marked by the dissonance between discourse and institutional practice of the Federal Public Ministry, results in processes of discursive exclusion and inclusion of traditional communities throughout the conflict management process.

The field findings also indicate the possibility of analyzing these conflict management processes from a Maussian perspective of the gift, as opposed to a utilitarian perspective. The perspective of the gift effectively highlights what is at stake in these procedures, involving demands for material interest, but also, and strongly, demands for recognition. Thus, an analysis of rights enforcement through the lens of the gift is suggested, which, without ignoring the importance of material provisions, allows for a deeper understanding of what occurs in conflict management processes, aiming for the realization of rights.

Keywords: citizenship; Federal Public Ministry; indigenous communities; Roma communities; collective guardianship; gift.

RÉSUMÉ

LA CITOYENNETÉ ENTRE PARADOXES ET DONS : une ethnographie de la gestion des conflits par le Ministère Public Fédéral impliquant les revendications collectives des communautés traditionnelles dans le District Fédéral du Brésil.

La recherche décrit les processus de gestion des conflits impliquant les communautés traditionnelles dans le cadre de procédures administratives et d'enquêtes civiles menées par le Ministère Public Fédéral dans le District Fédéral (PRDF). En réfléchissant à la réalisation des droits de citoyenneté au Brésil, en mettant l'accent sur les revendications des peuples autochtones et des Roms, je propose une enquête à travers l'anthropologie juridique, un domaine d'étude qui aborde théoriquement la mise en œuvre des droits de manière approfondie. L'approche anthropologique de la recherche conduit à une investigation des représentations symboliques de la vie sociale, la dimension de l'expérience vécue et de l'équité pour les personnes impliquées - d'où l'indispensabilité du travail sur le terrain.

S'appuyant sur les travaux existants dans le domaine de l'anthropologie juridique brésilienne concernant les droits de citoyenneté (englobant notamment les catégories d'exclusion discursive, de vulnérabilité, de tutelle et d'arbitraire dans les pratiques étatiques), ainsi que sur les réflexions concernant les revendications des populations traditionnelles aujourd'hui, j'examine les actions du Ministère Public Fédéral, en me concentrant sur deux cas examinés par le PRDF dans le contexte de la tutelle collective, une catégorie native faisant référence à l'implication de l'agence dans les droits collectifs. Un cas concerne une action en justice intentée par le Ministère Public Fédéral reconnaissant une zone, le Sanctuaire Sacré des Pajés, à Brasília/DF, comme terre indigène; l'autre examine l'impact sur les droits d'une communauté Rom dans le District Fédéral à la suite de l'emprisonnement présumé injuste de leur leader.

L'analyse de l'implication du Ministère Public Fédéral met en lumière la caractéristique tutélaire de ses actions, fondée à la fois sur l'idée de vulnérabilité, qui sous-tend la fonction institutionnelle de l'agence, et paradoxalement, sur le discours de respect des points de vue des personnes impliquées, une position contestée par l'agence des communautés. Cette dynamique, marquée par la dissonance entre le discours et la pratique institutionnelle du Ministère Public Fédéral, aboutit à des processus d'exclusion et d'inclusion discursives des communautés traditionnelles tout au long du processus de gestion des conflits.

Les conclusions du terrain indiquent également la possibilité d'analyser ces processus de gestion des conflits selon une perspective maussienne du don, par opposition à une perspective utilitariste. La perspective du don met en évidence ce qui est en jeu dans ces procédures, impliquant des revendications d'intérêts

matériels, mais aussi, et fortement, des revendications de reconnaissance. Ainsi, une analyse de l'application des droits à travers le prisme du don est suggérée, ce qui, sans ignorer l'importance des dispositions matérielles, permet une compréhension plus approfondie de ce qui se passe dans les processus de gestion des conflits, visant à la réalisation des droits.

Mots-clés: citoyenneté; Ministère Public Fédéral; indigène communauté; Rom communauté; tutelle collective; don.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
1 Estranhamentos e questionamentos iniciais. A Constituição cidadã de 1988 tem sido capaz, afinal, de garantir os direitos das comunidades tradicionais no Brasil?	15
PRIMEIRA PARTE	22
2 A questão da efetivação de direitos e sua compreensão a partir da antropologia do direito.	22
2.1 O contexto do surgimento e da construção desta pesquisa de mestrado.	22
2.1.1 Um interesse acadêmico adormecido.	23
2.1.2 Um Ministério Público que me deslumbrou.	25
2.1.3 O encontro com a antropologia do direito.	26
2.1.4 O campo.	29
2.1.5 A escrita.	38
2.2 (Re)pensando a temática da efetivação de direitos a partir dos estudos pela antropologia do direito sobre administração de conflitos.	41
2.2.1 O que se pesquisa em direito a partir de uma perspectiva antropológica?	41
2.2.1.1 Uma pesquisa sobre o simbólico.	42
2.2.1.2 Uma pesquisa sobre o empírico.	44
2.2.1.3 O que pode ser o empírico no campo do direito?	46
2.2.1.4 Um campo de estudos preocupado com questões de legitimidade e equidade (ou, o que é correto, adequado ou justo para os envolvidos).	48
3 Reflexões interpretativas: quando refletir é fazer. Pressupostos epistemológicos que orientaram a pesquisa.	52
3.1 Atitudes epistemológicas para o encontro etnográfico.	54
3.2 Favret-Saada e o “ser afetado”.	56
3.3 Graeber e o equacionamento das contradições internas dos grupos sociais.	60
SEGUNDA PARTE	63
4 O MPF e a tutela coletiva: um olhar a partir da Procuradoria da República no Distrito Federal, pelos casos do Santuário Sagrado dos Pajés e do Seu Wanderley.	63
4.1 Algumas observações iniciais sobre o campo.	63
4.2 A Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF).	68
4.3 O Caso do Santuário Sagrado dos Pajés.	77
4.3.1 Um pouco mais de contexto.	79
4.3.2 “Uma comunidade muito pequena”.	81
4.3.3 O tumultuado trâmite no MPF.	86
4.3.4 A ação civil pública do MPF e a sentença de teor inédito.	105
4.3.5 Prólogo ou só mais um capítulo? O cumprimento de sentença e os procedimentos correlatos.	123
4.4 O Caso do Seu Wanderley, cigano Calon.	129
4.4.1 Seu Wanderley.	129
4.4.2 A prisão de Wanderley e o pedido de socorro de sua filha Daiane.	131
4.4.3 O MPF e o habeas corpus no STJ. “Nunca vi isso acontecer”.	135
4.4.4 Um Calon sem chapéu.	139

TERCEIRA PARTE	142
5 A cidadania e a Constituição de 1988. Os direitos de cidadania, a função institucional do Ministério Público e a tutela coletiva.	142
5.1 Cidadania no Brasil e a Constituição de 1988.	142
5.2 Do que se fala quando se fala de cidadania?	143
5.3 Cidadania no Brasil.	147
5.4 O MP e a Constituição de 1988: a tutela coletiva.	159
6 O MPF e a tutela coletiva: o que o caso do Santuário Sagrado dos Pajés e do Seu Wanderly evidenciam?	171
6.1 Algumas ideias iniciais.	171
6.2 Elementos comuns aos dois casos.	174
6.3 A tutela e a hipossuficiência: entre exclusões e inclusões discursivas.	176
6.4 Dádiva, inclusão discursiva e reconhecimento.	206
6.5 Arbitrariedade ou relações de dádiva?	212
6.5.1 Relações em rede: tempos e espaços. A multiplicidade de procedimentos e sujeitos.	213
6.5.2 O universo de atuação e interação dentro do Ministério Público.	216
6.5.3 Os autos.	217
6.5.4 A dádiva.	221
6.5.5 Há dádiva na tutela coletiva?	226
6.5.6 Voltando à pergunta: arbitrariedade ou relações de dádiva?	233
6.5.7 Alguns apontamentos sobre avaliação da efetividade de direitos.	237
CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
7 A atuação do MPF no âmbito da tutela coletiva e a compreensão de processos de administração de conflitos pela perspectiva da dádiva.	238
REFERÊNCIAS	244

APRESENTAÇÃO

Como eu irei dizer agora, esta história será o resultado de uma visão gradual - há dois anos e meio venho aos poucos descobrindo os porquês. É visão da iminência de. De quê? Quem sabe se mais tarde saberei. Como que estou escrevendo na hora mesma em que sou lido. Só não inicio pelo fim que justificaria o começo - como a morte parece dizer sobre a vida - porque preciso registrar os fatos antecedentes. (Lispector, 2020).

1 Estranhamentos e questionamentos iniciais. A Constituição cidadã de 1988 tem sido capaz, afinal, de garantir os direitos das comunidades tradicionais no Brasil?

Embora o campo do Direito no Brasil possa ser caracterizado pela predominância de um interesse acadêmico por questões dogmáticas, que se inserem mais na ordem do *dever ser* do que de um universo real e empírico (Baptista; Kant de Lima, 2014¹), é razoável afirmar que a ideia de efetividade das normas jurídicas orienta fortemente as preocupações dos estudiosos e operadores do direito. As experiências de dificuldade de concretização de direitos no Brasil acabam impondo a questão da efetividade das normas como um tema relevante no campo do direito.

Foi nesse contexto, por razões inegavelmente pessoais, e aderindo a uma proposta de investigação já consolidada pela antropologia do direito produzida no Brasil sobre a administração de conflitos e cidadania², que formulei uma proposição inicial de pesquisa de mestrado sobre a efetivação de direitos de comunidades tradicionais - que são os povos indígenas, ciganos, quilombolas, dentre outros -, tendo como foco a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no âmbito cível.

¹ Como sintetizam os referidos autores: “[...] é certo que, apesar de isolados esforços, em termos de pesquisa, muito pouco se caminhou no campo do Direito, que permanece ainda bastante atrelado a dogmas e tradições que não se compatibilizam com as referências acadêmicas da sociedade contemporânea” (2014, p. 11).

² O Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos - INCT-InEAC, coordenado pelo Professor Doutor Roberto Kant de Lima, é referência quanto à produção acadêmica nesta temática. Da mesma forma, o Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília se filia a tal tradição, por meio da linha de pesquisa “Movimentos Sociais, conflito e direitos humanos” e da sublinha de pesquisa “Acesso à justiça, desigualdade de tratamento e pesquisa empírica”. Alguns dos integrantes desta linha de pesquisa do PPGD da UnB, como meu orientador neste trabalho, o Professor Doutor Luís Roberto Cardoso de Oliveira, são também vinculados ao INCT-InEAC. Um panorama ilustrativo das principais pesquisas no campo da antropologia do direito foi feito por Angelo (2021, p. 20-21).

Para além do interesse pessoal, uma vez que sou servidora no MPF e atuo na área, o que me motivou a realizar essa pesquisa foi vislumbrar a possibilidade de, a partir de situações vivenciadas por mim em meu trabalho, contribuir para a crítica, por meio da abordagem teórica antropológica, de um campo do Direito relativamente novo no Brasil, que é o da *tutela coletiva*³, categoria nativa⁴ que designa a atuação do MPF e de outros agentes no âmbito do *processo civil coletivo*.

De fato, as ações de caráter coletivo têm ganhado cada vez mais espaço na justiça brasileira, seja como instrumento que vem sendo apropriado por segmentos da sociedade civil, como os indígenas, para reivindicar direitos de cidadania, principalmente em face do Estado (Bezerra, 2021; Araújo Jr., 2021); seja como instrumento, do ponto de vista do campo do Direito (SBPD, 2018; Zaneti Jr., 2019), de efficientização da atuação do Poder Judiciário, pela substituição de numerosas ações individuais por ações coletivas.

No campo da *tutela coletiva*, o Ministério Público (MP), entidade estatal que não compõe nenhum dos três poderes da república e que figura na Constituição como função essencial à justiça (art. 129), desponta como ator privilegiado (Arantes, 1999; Didier Jr.; Zaneti Jr., 2014; Matos, 2019; Zaneti Jr., 2019). Com a Constituição de 1988, o MP assumiu funções relevantes de defesa da cidadania, passando a ocupar uma posição intermediária entre a sociedade e o Estado, dispondo de instrumentos próprios para a administração de disputas, tanto na esfera judicial como na extrajudicial.

A posição intermediária do Ministério Público o habilita a, simultaneamente, figurar como interlocutor direto da sociedade, uma vez que deve receber e dar encaminhamento às demandas que lhes são dirigidas, decorrentes da violação de

³ As categorias nativas e as categorias analíticas serão, ambas, indicadas nesta dissertação em itálico, nos trechos em que for importante marcar a sua distinção em relação ao restante do texto. O contexto em que as categorias são acionadas permite a distinção do seu caráter nativo ou analítico e, por esse motivo, optei por diferenciá-las do restante do texto da mesma forma, pelo uso do itálico. Optei por não utilizar aspas para designar categorias nativas - como já o fizeram outros autores -, por considerar que as aspas tornam a leitura menos fluida, além de provocarem uma cisão gráfica acentuada entre a palavra ou expressão nativa e o restante do texto, o que não me pareceu adequado para a construção dos argumentos deste trabalho.

⁴ Categoria nativa é um termo utilizado pela antropologia para se referir a ideias e conceitos utilizados por determinado grupo em suas práticas próprias, sendo o sentido desse conceito ou ideia plenamente compartilhado entre os integrantes do grupo. É o nome que o próprio grupo atribui a determinada situação ou objeto, e cujo sentido compartilhado permite a comunicação sobre essa situação ou objeto.

direitos, inclusive (e principalmente) em face do Estado; e como interlocutor próximo do Estado, por ser órgão que compõe a máquina estatal.

A interlocução do Ministério Público com a sociedade se materializa de diversas formas: no curso dos procedimentos instaurados pela instituição; pela realização de audiências públicas; pela circunstância de seus membros terem assento em conselhos de direitos formados por representantes da sociedade civil e da administração pública (como o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, Decreto federal nº 8.750/2016).

Por outro lado, observa-se uma crescente atenção da sociedade brasileira aos povos e comunidades tradicionais, que vem assumindo o protagonismo quanto à implementação de seus direitos (Bezerra, 2021; Araújo Jr., 2021). Uma das frentes de luta desses grupos tem sido as disputas judiciais, as quais vem se mostrando importantes não apenas para a garantia de acesso a bens materiais, mas também para processos de afirmação identitária e de cidadania. A atuação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)⁵ para mitigar os efeitos da pandemia de covid-19 para os povos indígenas é bastante representativa nesse sentido.

No bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, ajuizada pela associação em 2020 perante o Supremo Tribunal Federal, foram proferidas decisões de grande repercussão para a proteção dessa população no período de crise sanitária⁶. Uma delas foi a liminar concedida pelo STF em 08 de julho de 2020, impondo à União a instalação de barreiras sanitárias nas terras indígenas, com a finalidade de impedir o ingresso de terceiros em seus territórios; a criação de uma sala de situação “para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente”; e a elaboração de um plano de enfrentamento da covid-19 específico para povos indígenas brasileiros (Brasil, 2020).

Os povos e comunidades tradicionais são definidos pelo Decreto federal nº 6.040/2007 como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, com formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e

⁵ Entidade associativa criada pelo movimento indígena no Acampamento Terra Livre de 2005 (APIB, 2023).

⁶ Segundo Godoy, Santana e Oliveira (2021, p. 2): “A estratégia da APIB em acionar o Poder Judiciário com o objetivo de mobilizar o governo federal para que cumprisse com suas obrigações constitucionais e legais de proteger a saúde dos povos indígenas durante a pior crise humanitária do século XXI levou, em virtude da magnitude da ação, a desdobramentos de alta complexidade”.

recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

A dificuldade de acesso a bens e serviços públicos por essas comunidades é latente, e o MPF vem sendo acionado por elas para dar encaminhamento a suas demandas, resolvidas muitas vezes sem que se recorra ao Poder Judiciário.

A oposição entre a centralidade da ideia de cidadania no projeto de nação que a Constituição de 1988 materializa e a persistência de desigualdades no Brasil (social, econômica, de tratamento, etc.) nos dias atuais é significativa de tal forma que torna-se difícil não pensar nas implicações dessa oposição. Por outro lado, a desigualdade que se impõe em todas as esferas da vida social, inclusive em práticas jurídicas, incita o estudo do direito em relação com a sociedade, e não isoladamente.

Tal cenário me levou a indagar o que a Constituição cidadã de 1988 e o Ministério Público tem feito pelos direitos das comunidades tradicionais no Brasil, segundo o ponto de vista desses grupos. Como a cidadania vem se efetivando para eles? Como a cidadania ganha concretude para esses grupos, a partir da atuação do MPF na esfera cível?

Tais perguntas me levaram à abordagem teórica da antropologia do direito, cuja vocação empírica mostra-se profícua para responder aos questionamentos que envolvem a efetividade de direitos.

A antropologia é uma área do conhecimento que se caracteriza pelo trabalho de campo e por sua preocupação em descrever e interpretar o mundo social tal como ele se apresenta, ou seja, como ele é (Cardoso de Oliveira, 1993; Kant de Lima; Lupetti, 2014). Ora, sendo a preocupação sobre a efetividade de um direito uma preocupação, acima de tudo, sobre como esse direito ganha concretude na prática, no mundo real, a abordagem do problema pela antropologia do direito apresenta um grande potencial elucidativo.

A presente pesquisa tem, portanto, caráter empírico, tendo como foco privilegiado de análise não o conteúdo abstrato das normas, mas sim, a esfera do conflito, que é onde essas normas ganham sentido para os envolvidos (Cardoso de Oliveira, 2011 e 2023).

A pesquisa etnográfica foi realizada entre 2021 e 2023 na Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF), unidade do MPF em Brasília/DF em que eu

também trabalho como servidora (analista em Direito), em gabinete de Procurador da República.

No campo, realizei um trabalho de pesquisa aprofundado em relação a dois casos concretos, atualmente ainda em curso, e me voltei também para aspectos mais abrangentes relacionados ao funcionamento da unidade do MPF. Os casos são o do Santuário Sagrado dos Pajés, que envolve o reconhecimento de uma área no plano piloto de Brasília como terra indígena tradicionalmente ocupada; e o caso do Seu Wanderley, que tem como objeto o acompanhamento, pelo MPF, da prisão de um líder cigano do Distrito Federal, ocorrida em 2020, e da repercussão desse acontecimento para a comunidade tradicional.

O trabalho de campo foi composto por entrevistas com Procuradores da República e servidores do órgão; interação com as comunidades indígena e cigana envolvidas; análise dos autos de ações judiciais e de procedimentos administrativos que tramitam no MPF; análise de vídeos que registraram alguns dos acontecimentos; e análise de outros trabalhos acadêmicos sobre os conflitos.

A partir da compreensão de que a reflexão sobre como se conhece já diz muito sobre o que se conhece (Cardoso de Oliveira, 1995), assumi e incorporei na pesquisa, como aspecto relevante de seu conteúdo em si, os problemas que emergiram do campo, advindos da relação entre sujeito e objeto (Cardoso de Oliveira, 1993), contribuindo para o resultado final.

Do campo, emergiram questões sobre a atuação do Ministério Público e sua posição no sistema de justiça⁷ brasileiro no âmbito da *tutela coletiva*; sobre a importância da dimensão temática do reconhecimento no equacionamento dos conflitos; e sobre como as comunidades tradicionais têm se posicionado nesse cenário.

São questões complexas e que, por isso mesmo, determinaram os rumos da pesquisa, permitindo a identificação de algumas formulações essenciais para a compreensão de como funciona a tutela coletiva realizada pelo Ministério Público Federal no Brasil. São elas: a atuação estatal pautada na ideia de *hipossuficiência*⁸ e

⁷ A expressão *sistema de justiça* será utilizada neste trabalho para designar o conjunto de instituições e práticas judiciárias que, ao longo dos anos, e de modo *não articulado*, acabaram por conformar a prestação jurisdicional no Brasil. Rechaça-se, nesse sentido, qualquer conotação implícita de que teria havido uma estruturação prévia, completamente racional, articulada, refletida e organizada desse conjunto de instituições e práticas judiciárias.

⁸ Importante destacar, desde já, que a *noção* de *hipossuficiência* utilizada neste trabalho não equivale à hipossuficiência de recursos econômicos, definida pelo art. 98 do Código de Processo Civil (CPC), a

tutela; a configuração de processos de *exclusão* e *inclusão discursiva* no curso da administração do conflito, que são determinantes para a contemplação de *demandas de direito* e de *reconhecimento*; e a precedência da qualidade do elo social para a administração dos conflitos, sugerindo a pertinência da análise desses processos de administração de conflito a partir da noção maussiana de *dádiva*.

A presente pesquisa me permitiu explorar essas formulações e espero que as reflexões respectivas contribuam para o entendimento dos processos que conformam a cidadania no Brasil de hoje, especialmente em relação aos direitos das pessoas de comunidades tradicionais. A compreensão de tais processos é, de fato, um primeiro passo indispensável para que a realidade atual se torne mais condizente com aquela projetada e normatizada na Constituição cidadã. Afinal, não é possível modificar aquilo que não se conhece.

Espero, ainda, evidenciar como a antropologia do direito viabiliza uma investigação consistente sobre a efetivação de direitos e, assim, contribuir para a consolidação da disciplina como área de estudo relevante para as ciências sociais e para o direito.

O trabalho está dividido em quatro partes.

Na primeira parte, tendo como referência o meu percurso pessoal na construção e realização da pesquisa, apresento os temas que me instigaram e que serão trabalhados ao longo do texto. Abordo como e em que termos a antropologia do direito se constitui como uma disciplina profícua para a investigação da efetivação de direitos.

Tentando responder ao questionamento sobre o que se pesquisa em direito a partir de uma perspectiva antropológica, trato do interesse da disciplina pelo simbólico; da pertinência de se debruçar sobre a administração dos conflitos (sendo esse um dos objetos da antropologia do direito); e do incontornável viés empírico da

qual isenta a parte do pagamento das custas, das despesas processuais e dos honorários advocatícios; ou a hipossuficiência probatória definida pelo art. 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), que permite a inversão do ônus da prova no processo civil, em benefício do consumidor. Nesta dissertação, vou me valer da noção de *hipossuficiência* que tem vigência nas práticas sociais, ou seja, tal como ela é representada e acionada pelos atores, independentemente da sua correspondência ou não com a definição legal. Não será objeto de discussão, portanto, o conceito legal de hipossuficiência, nos termos do CPC e do CDC, mas sim, a ideia de *hipossuficiência* que orienta a ação dos sujeitos, conforme observado na pesquisa etnográfica e também já problematizado por estudos da antropologia do direito (conforme se verifica em Mota, 2005, 2007 e 2009; e Mouzinho, 2007).

pesquisa. Depois, me dedico a estabelecer as bases teóricas que fundamentam as condições de validade da pesquisa etnográfica.

A segunda parte é um relato etnográfico da *tutela coletiva* pela Procuradoria da República no Distrito Federal. Dedico-me, então, a apresentar a PRDF enquanto unidade do MPF; o caso do Santuário Sagrado dos Pajés; e o caso do Seu Wanderley.

Na terceira parte, me aprofundo na temática da cidadania a partir do exame dos casos concretos. Resgatando os elementos que a definem, procuro dar maior densidade teórica à noção de cidadania, para, depois, examinar a sua configuração específica no contexto brasileiro e, especialmente, na Constituição de 1988. Com foco na análise da função institucional do Ministério Público, passo a descrever o *processo coletivo* e a *tutela coletiva*, enquanto categorias nativas que designam a atuação cível do MP na defesa de direitos coletivos.

A partir do aporte teórico referenciado anteriormente, investigo, então, o que o caso do Santuário Sagrado dos Pajés e do Seu Wanderley evidenciam, no que se refere à temática da efetivação de direitos de cidadania no Brasil. Aprofundo, então, as ideias de tutela; hipossuficiência; exclusões e inclusões discursivas; sujeição civil; demandas de reconhecimento; paradoxos e ambiguidades da atuação do Ministério Público na tutela coletiva; tensionamentos provocados pelo protagonismo das comunidades tradicionais; (i)legitimidade dos procedimentos; conformação de círculos de dádiva; e de pertinência dos parâmetros utilitaristas que costumam orientar a avaliação da efetividade de tais processos.

Por fim, na quarta parte, e a título de conclusão, proponho, a partir da identificação da tutela e da dádiva como elementos característicos da atuação do Ministério Público brasileiro no âmbito da *tutela coletiva*, os quais parecem ser incompatíveis, uma última reflexão sobre a análise da efetivação de direitos pela perspectiva da dádiva.

PRIMEIRA PARTE

Li em algum lugar, não me lembro onde, que os conceitos são atemporais. Abertos; portanto duradouros, contínuos. Que não podem ser ditos, que são apenas encenáveis.

E penso: como se narra um conceito que só pode ser encenado no tempo? Ao filmar Tornado, notei que a atuação contínua da câmera anula qualquer sequência possível dos eventos.

E me pergunto: como montar as quinze ou mais horas de material gravado? Por falta de uma narrativa linear, uma série de palavras foi afixada na parede do estúdio, palavras que me ocorreram durante a filmagem.

Elas foram incluídas inicialmente no vídeo, mas o procedimento se mostrou redundante e desisti. De volta para a parede do estúdio: se o encontro das palavras negras com a superfície branca às vezes criava axiomas improváveis, a expansão delas em todas as direções possíveis também construiria diagramas.

As palavras foram agrupadas, formaram linhas e as linhas desenharam formas. Os espaços entre as linhas foram coloridos e formas começaram a aparecer. Ou será que alguém poderia começar a imaginar formas? Planas ou sólidas, geométricas ou líricas, abstratas ou figurativas, organizadas ou caóticas: tanto faz. Figuras autônomas; imagens. Frames coloridos também foram incluídos entre o material gravado. Como eram estáticos, marcavam pausas. Um espaço para respirar. As pausas interrompiam o continuum da atuação da câmera e criavam um ritmo. Em combinação com uma distribuição aleatória dos quatro movimentos da ação – esperar os tornados, persegui-los, alcançá-los ou perdê-los – surgiu então uma espécie de linha temporal: o processo de edição estava encaminhado.

Francis Alÿs

Cidade do México, agosto de 2010.

(Alÿs, 2010).

2 A questão da efetivação de direitos e sua compreensão a partir da antropologia do direito.

2.1 O contexto do surgimento e da construção desta pesquisa de mestrado.

Conversando sobre cinema, alguém me disse que uma boa história é aquela com um bom arco narrativo. Ou seja, em que os personagens saem de um ponto A e, ao final, chegam em um ponto B - o que quer que esses pontos A e B signifiquem. Se ao final da narrativa, nem as pessoas nem os objetos tiverem sido transformados, provavelmente a história não será muito interessante ou memorável.

Talvez por gostar dessa explicação do que seria uma boa história, que remete à ideia de circulação e transformação, que eu goste de pensar como certas palavras e expressões se modificaram pra mim durante meu percurso acadêmico no mestrado. Certas palavras e expressões, antes mundanas ou estranhas,

tornaram-se familiares e cheias de significados. Logo - penso eu -, algum caminho eu percorri. Alguma coisa se transformou.

Poderia acrescentar que eu gosto dessa explicação também porque ela evoca as noções de circulação e transformação. E a circulação remete a um conceito que me é muito caro, e do qual vou falar nesse trabalho, que é a *dádiva*. A transformação, por sua vez, remete a um aspecto bem característico da antropologia, que é a imprescindibilidade de se dominar o trânsito entre o estranho e o familiar: a transformação do conhecido em desconhecido e vice-versa.

A expressão *demandas de reconhecimento* é uma das expressões que, dentre muitas, transitando entre o estranho e o familiar, se transformaram para mim. E, para explicar como essa expressão adquiriu uma significação própria no meu universo, vou ter que contar um pouco da minha história.

2.1.1 Um interesse acadêmico adormecido.

Ouvi pela primeira vez a expressão *demandas de reconhecimento* em uma palestra proferida pelo professor Luís Roberto Cardoso de Oliveira na Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), no início de março de 2020, poucos dias antes do mundo se fechar em razão da pandemia de covid-19.

A ideia de *reconhecimento* já me era familiar. Durante minha graduação em direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (FDUFMG), pesquisei direitos da personalidade, por uma perspectiva que, baseada na obra de Charles Taylor, levava em conta as ideias de autonomia, alteridade e dignidade, as quais remetiam a ideia de reconhecimento⁹.

A palestra de março de 2020 na ESMPU foi proferida pelo Professor Luís Roberto Cardoso de Oliveira em um seminário sobre liberdade de expressão. A fala do professor centrou-se em discutir conflitos que envolviam intolerância religiosa, tema da minha monografia na graduação. Segundo minhas anotações pessoais sobre a palestra, ele começou diferenciando a *tolerância* do *reconhecimento*,

⁹ Em minha monografia de final de curso, sobre liberdade religiosa, defini a alteridade como “o reconhecimento e a afirmação do outro’, em uma constante edificação crítica e dialógica de seu próprio eu em face do diverso” (Nocchi, 2011, p. 31). Na monografia eu assinalava que esses conceitos, juntos, encampam uma certa noção do reconhecimento pelo outro como elemento relevante para a constituição da personalidade, o que deveria ser levado em conta na formulação dos direitos da personalidade.

explicando que a *demanda de reconhecimento* é a exigência de que, em uma situação de interlocução, as partes tenham um mínimo de deferência quanto aos outros com quem se comunicam. E chamou a atenção para a circunstância de que a demanda de reconhecimento não é positivável, pois não se pode obrigar alguém a apreciar a maneira de ser do outro, advindo, daí, a dificuldade de se implementar a cidadania plena.

A fala do professor me marcou bastante, mas, vivendo as incertezas dos meses iniciais de pandemia em 2020, acabei fazendo pouco uso dos seus ensinamentos. Retornei à sua fala somente no início de 2021, quando decidi que cursaria disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB como aluna especial.

Embora tenha me dedicado à pesquisa acadêmica por praticamente toda a graduação, inclusive com bolsa de pesquisa do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) por um ano, não continuei nessa área quando me formei, em 2011, optando por trabalhar na assessoria do gabinete de uma Desembargadora do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

Depois que ingressei no MPF como servidora, em 2017, retornar ao ambiente acadêmico começou a fazer sentido. Assim que fui nomeada para trabalhar em Brasília, fui alocada em um gabinete que cuidava apenas de matérias cíveis relacionadas à *tutela coletiva* da cidadania, o 1º Ofício de Cidadania da Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF). Aliás, *tutela* é uma palavra que também ganhou outro significado no percurso da pesquisa e da qual vou falar bastante.

Esse gabinete, felizmente para mim, não tinha nenhuma atribuição penal, área que ocupa a maior parte das atividades do Ministério Público e em relação a qual eu tinha (e continuo não tendo) pouca experiência e quase nenhuma afinidade.

O que eu não imaginava era que, além da sorte de não ter que trabalhar com direito penal naquele início, eu também teria a sorte de conhecer um Ministério Público até então estranho para mim. Um Ministério Público voltado para a efetivação de direitos de cidadania pela *tutela coletiva*.

2.1.2 Um Ministério Público que me deslumbrou.

O 1º Ofício de Cidadania da PRDF cuidava de temas afetos à cultura, desporto, crianças, idosos, *hipossuficientes*, pessoas com deficiência; casos relacionados ao controle social pela participação popular em conselhos de Estado; direitos de populações ciganas; direitos de populações indígenas e de minorias; etc.

Tanto quanto a matéria, me impressionou o tipo de atuação desse Ministério Público. Não se tratava apenas de elaborar documentos escritos, como ocorria no meu trabalho anterior na assessoria do TJMG. O trabalho no Ofício de Cidadania da PRDF envolvia uma interlocução direta do Procurador da República com as pessoas que buscavam o Ministério Público para relatar alguma irregularidade, e também uma interlocução direta com o poder público, além de um diálogo constante com os órgãos de Coordenação e Revisão do MPF. Era uma atuação que envolvia receber no MPF grandes grupos, conversar com lideranças, participar de reuniões do poder executivo. Demandava pensar e agir estrategicamente e, por isso, dialogar, estudar, aguardar. Eu achava fascinante a forma como o Ministério Público se colocava como interlocutor entre o Estado e sociedade; e como a sociedade civil organizada se apropriava da posição do Ministério Público para dar encaminhamento às suas demandas.

Comecei a estudar, então, assuntos que pessoalmente me interessavam e que tinham conexão com esse trabalho, como equidade de gênero e raça, direitos humanos, direitos indígenas. No entanto, eu ainda não tinha um esboço de projeto de pesquisa. Não sabia como poderia me aprofundar nas inquietações que esses estudos e o trabalho no MPF me suscitavam.

Por isso, decidi acompanhar como aluna especial algumas disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB, ofertadas de modo totalmente remoto no segundo semestre letivo de 2020 que, em razão da pandemia, se iniciou em janeiro de 2021.

Foi com surpresa que, ao consultar a lista de disciplinas, notei que uma delas, Antropologia Jurídica/Antropologia do Direito, era ofertada pelo professor Luís Roberto Cardoso de Oliveira, aquele cuja palestra proferida no seminário da ESMPU, um ano antes, havia me marcado.

Embora a coincidência tenha me deixado animada, eu não sabia bem o que esperar. Seria o meu primeiro contato com a antropologia do direito - eu não havia cursado antropologia do direito na graduação -, e não tinha ideia de como seria a abordagem.

De novo, felizmente para mim, a identificação com a área foi imediata. O programa do curso se inicia com textos clássicos de Roberto Kant de Lima, Luís Roberto Cardoso de Oliveira e Bárbara Gomes Lupetti Baptista, que contextualizam a relação entre direito e antropologia e problematizam, consistentemente, o funcionamento do sistema de justiça do qual eu já fazia parte como servidora há dez anos - crítica que, até então, eu ainda não tinha tido contato.

Não demorou muito para que discussões a respeito das *demandas de reconhecimento* viessem à tona na disciplina e, a partir daí, a expressão adquirisse um sentido muito específico pra mim, relacionado ao trabalho de Cardoso de Oliveira a respeito das três dimensões temáticas constitutivas dos conflitos judiciais - sobre o que falarei mais adiante.

Além da disciplina do Professor Cardoso de Oliveira, acompanhei como aluna especial uma matéria ofertada pela professora Janaína Penalva, chamada Familismo, individualismo e direitos sociais, que tinha como enfoque “recuperar o debate sobre escolhas individuais e regulação constitucional para avançar na análise de qual papel da família, do Estado e do mercado na proteção social” (PENALVA, 2020).

Destaco essa informação como forma de identificar e ilustrar meus interesses e preocupações iniciais e, portanto, o ponto de partida desta investigação. Eu estava claramente interessada em me aprofundar na temática do reconhecimento e na sua importância para fins de efetivação dos direitos com os quais eu tinha contato trabalhando no MPF no âmbito da tutela coletiva.

2.1.3 O encontro com a antropologia do direito.

Nesse contexto comecei a dar corpo às minhas inquietações e curiosidades como um projeto de pesquisa. E, fazendo jus à minha formação de bacharel em direito, sem experiência com pesquisa empírica e direcionando minhas preocupações ao plano do *dever ser* - o que só mais tarde fui perceber -, formulei

minhas primeiras indagações sobre direitos sociais - aqui pensados simplesmente como aqueles elencados no art. 6º da Constituição da República¹⁰ - com uma abordagem ainda bastante normativa. Eu me perguntava o que eram esses direitos, afinal.

Qual seria o limite da atuação estatal para fins de garantir e prestar determinados serviços e bens da vida aos cidadãos? O que seria legítimo exigir do Estado ou da sociedade, em termos de prestação de serviços e bens? Somente os essenciais para a existência humana material? E o que seria essencial, considerando, inclusive, a temática do reconhecimento? Como esses direitos sociais *deveriam ser*?

Ou seja, minhas preocupações e questões sobre direitos, embora já relacionadas com a temática do reconhecimento, eram precipuamente normativas e abstratas.

O primeiro refinamento dessas indagações, inspirada pela perspectiva da pesquisa antropológica em direito e da posição de Cardoso de Oliveira quanto ao objeto da antropologia do direito (2018; 2023), se deu pela compreensão de que eu pouco avançaria se continuasse a olhar apenas para a norma de forma abstrata, completamente dissociada dos processos e acontecimentos sociais que a traz para o plano da realidade, como ocorre no caso dos conflitos¹¹.

Por essa perspectiva, parte-se da premissa de que a esfera do conflito tem muito a dizer sobre o que está em jogo quanto a sentidos de justiça e, por isso, interessa à pesquisa em direito.

Vou explorar mais essa abordagem no item a seguir, mas fato é que, por essa perspectiva, entendi que me debruçar sobre os processos de administração do conflito, e não sobre as normas que abstratamente os modulam, poderia me fazer entender melhor como os direitos impactam na vida das pessoas e, portanto, como

¹⁰ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

¹¹ Nesse sentido, Cardoso de Oliveira postula que: “A vantagem de mudar o foco da análise, passando das normas para as decisões, é que por meio da radicalização de questões de adequação, pode-se flexibilizar associações estritas entre situações típico-ideais e casos específicos de conflito. Abrindo-se, desta forma, novas possibilidades de superação de definições/interpretações normativas cristalizadas, sem que se assuma o compromisso de tomar uma posição sobre a legitimidade das normas em si mesmas, e evitando-se as dificuldades respectivas”. (Cardoso de Oliveira, 2018, p. 40).

eles se efetivam, como eles ganham concretude, como eles são na prática, na vida real. O foco nos processos de administração do conflito poderia me fazer refletir, ademais, sobre questões de legitimidade e equidade em um sentido forte, a partir da compreensão do que os envolvidos no conflito consideram correto, adequado ou justo (Cardoso de Oliveira, 2023).

Gostaria de abrir um parênteses para ressaltar que a narrativa que ora apresento é fruto de uma reflexão já, digamos, em seu terceiro ou quarto momento. É que o processo da pesquisa de pós-graduação tem me feito perceber - e falo isso como uma experiência pessoal - que o conhecimento se constrói como uma espiral. No primeiro contato com uma ideia nova, formulamos um determinado entendimento sobre ela. E, a cada vez que voltamos nesse mesmo tema, a compreensão sobre ele se modifica e/ou se aprofunda um pouco, a partir de outras experiências, e assim sucessivamente.

Ao construir meu projeto como uma pesquisa em antropologia do direito, eu já havia entendido que a abordagem da disciplina e as categorias da área me permitiriam avançar na investigação dos temas de meu interesse. No entanto, só mais recentemente me dei conta da potência dessa compreensão, quando, na tentativa de descrever sinteticamente o que eu estava fazendo, cheguei na formulação de que a antropologia do direito se constitui como uma área do conhecimento relevante para a pesquisa sobre a efetivação de direitos. Essa ideia está presente no meu projeto de pesquisa, mas não de forma tão explícita como formulo agora.

O primeiro momento de inflexão da pesquisa foi, portanto, o meu encontro com a antropologia do direito, área que me encantou pela sua profundidade e me possibilitou estruturar um projeto de pesquisa acadêmica, com um incontornável viés empírico. A antropologia do direito e sua crítica consistente ao sistema de justiça brasileiro me forneceu instrumentos e arcabouço teórico para reflexões mais estruturadas a respeito dos temas que me inquietavam: efetivação de políticas públicas em benefício de comunidades tradicionais, direitos de cidadania e participação social, tendo como referência a atuação do MPF na área de tutela coletiva no Distrito Federal.

E, claro, me levou a campo para observar como esses elementos se desenvolviam na prática, no mundo real.

Além de direcionar minha atenção mais para a decisão e o conflito em si, do que para as normas abstratas que balizam a sua administração, a antropologia do direito, ao me apresentar uma perspectiva mais abrangente sobre sistemas de justiça, e sobre os significados de cidadania no Brasil, me fez colocar em perspectiva o próprio Ministério Público brasileiro e sua atuação no campo dos direitos coletivos e da cidadania. Ao me dar conta de que nem todos os países na atualidade contam com uma instituição pública com o perfil do Ministério Público brasileiro, e que há variadas formas de lidar com os conflitos sociais que envolvem demandas por direitos, entendi que o Ministério Público brasileiro e sua forma de atuação também poderiam ser objeto de estudo.

Entendi, então, que, pela antropologia do direito e por uma investigação empírica da atuação do MPF no campo cível, da tutela coletiva, em relação às comunidades tradicionais, eu poderia contribuir para as compreensões sobre a cidadania e o sistema de justiça no Brasil.

O segundo ponto de inflexão do mestrado foi o trabalho de campo e a delimitação do objeto de pesquisa.

2.1.4 O campo.

A partir do momento em que decidi adotar a perspectiva teórica da antropologia para realizar uma pesquisa em direito, entendi que o trabalho de campo seria imprescindível.

Enquanto cursava as disciplinas do PPGD em 2021 e 2022, já como aluna de mestrado do programa, para o qual ingressei em julho de 2021, e agora sob a orientação do Professor Luís Roberto Cardoso de Oliveira, continuava a trabalhar na PRDF como servidora em um gabinete de tutela coletiva. E, inevitavelmente, me relacionava com os procedimentos do MPF tanto a partir da crítica antropológica, que eu já conhecia um pouco mais, como a partir da perspectiva de uma servidora integrante do sistema de justiça.

Nesse cenário, vislumbrei várias possibilidades de trabalho de campo e me engajei em explorações iniciais de diversos tipos.

Uma delas foram conversas informais com Procuradores da República. Tinha interesse em entender, de forma mais geral, a percepção dos membros sobre a

instituição da qual faziam parte, sobre as atribuições cíveis e criminais, sobre a sua relação com outros ramos do Ministério Público e com outros órgãos, como a Advocacia-Geral da União, sobre suas experiências em diferentes unidades. Eu lhes contava sobre meu projeto de pesquisa e fazia perguntas sobre esses temas, o que acabou me trazendo percepções novas e alguns *insights*.

Uma das pessoas para quem apresentei meu projeto foi a Professora do PPGD Ela Wiecko, à época também Subprocuradora-Geral da República e uma das principais referências no campo da tutela coletiva no MPF. Ela, gentilmente, me convidou a apresentar meu projeto de pesquisa no Escritório Jurídico para a Diversidade Étnica e Cultural (Jusdiv), projeto de extensão vinculado ao Grupo de Pesquisa de Direitos Étnicos (Moitará), da Clínica de Direitos Humanos da UnB, por ela liderado. Eu já conhecia o trabalho do Moitará com comunidades indígenas e tradicionais e o convite da Professora Ela Wiecko me pareceu uma ótima forma de me aproximar do grupo, o que poderia expandir meus horizontes e também me dar acesso aos interlocutores do MPF integrantes de comunidades tradicionais por outras vias.

Nessa época, eu me questionava bastante sobre a legitimidade de um campo referente a uma pesquisa sobre efetivação de direitos que olhasse apenas para a instituição e seus membros. Que não incluísse, ou não dialogasse de forma direta, com os beneficiários dos direitos em questão. Não gostaria de reproduzir em minha pesquisa uma abordagem reificada sobre o sistema de justiça, que se voltasse apenas para as próprias instituições, como se elas fossem um fim em si mesmo, sendo os beneficiários de sua atuação mero coadjuvantes. Eu me preocupava em me aproximar tanto dos membros - inclusive pela facilidade, por estar inserida em uma unidade do MPF, com acesso facilitado a eles -, como das pessoas que buscavam o MPF com a finalidade de terem os seus direitos *tutelados*. Era importante, portanto, que eu estivesse voltada para os sujeitos de direitos para quem o sistema existe, e não exclusivamente para a instituição, ouvindo apenas os seus agentes.

A apresentação do meu projeto de pesquisa para o Jusdiv ocorreu no início de 2022. Estavam presentes a Professora Ela Wiecko, Sandra Nascimento, doutora em ciências sociais e advogada, e Roberta Amanajás, doutora e assessora na 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF (6ª CCR). Foi nessa reunião que a

Professora Ela Wiecko me chamou a atenção para o uso, dentro do MPF, da palavra *tutela* para se referir à atuação do MPF no campo dos direitos coletivos, expressando o seu desconforto quanto a isso.

O termo tutela, de fato, é largamente utilizado para se referir à atuação cível do Ministério Público. Na PRDF, até maio de 2022, o Núcleo Cível de atuação dos membros estava dividido entre um Grupo de *Tutela Coletiva* e um Grupo de *Custos Legis*¹². A designação dos núcleos cíveis como de *tutela coletiva* é utilizada em quase todas as unidades maiores do MPF - vou tratar mais detidamente desse fato.

Até aquele momento, embora já tivesse me aprofundado na ideia de que a *hipossuficiência* era um dos elementos que justificam a atuação do MPF tanto na esfera cível como na criminal (conforme postulam Mota, 2005, 2007 e 2009; e Mouzinho, 2007), eu não a correlacionava com a expressão *tutela coletiva*. Eu vinha usando a expressão *tutela coletiva* - que já me era tão familiar, depois de quase cinco anos na instituição - como uma categoria nativa, sem problematizar, sem pensar sua simbologia evidente.

Na verdade, vinha até a usando com mais frequência, para me referir ao meu projeto de pesquisa. Eu considerava que *tutela coletiva* era um bom resumo para “*atuação do MPF na área cível quanto a direitos coletivos e sociais*”. Mas, como destacado pela Professora, a expressão carrega uma ideia do Ministério Público como *tutor* de grupos vulneráveis, o que resulta em uma desconstrução da autonomia desses grupos. Debates na reunião, então, como o MPF muitas vezes toma para si a solução do conflito sem dialogar de modo efetivo com a comunidade.

Nas minhas anotações da reunião, registrei a seguinte observação a respeito da atuação do MPF (sem indicar, infelizmente, a autoria da fala): “ouvem, mas tentam forçar uma solução, abafar o movimento reivindicatório”. O tema será extensamente desenvolvido neste trabalho, mas gostaria de destacar que, no momento da reunião do Jusdiv, em março de 2022, essa crítica não ressoou em mim, não dei tanta importância para ela. Por isso, achei especialmente curioso pensar como ela ganhou forma e concretude a partir do trabalho de campo, ficando evidente na análise do caso do Santuário Sagrado dos Pajés.

¹² Essa divisão foi modificada pela Resolução PRDF nº 36/2022, em razão da criação pela PGR, em março de 2022, dos chamados Ofícios Especiais, desterritorializados e com a mesma atribuição do Grupo de Custos Legis (Portaria PGR/MPF nº 176, de 22 de março de 2022).

Fato é que, depois do comentário da Professora Ela Wiecko sobre a *tutela coletiva*, eu passei a pensar a expressão criticamente, como uma categoria nativa, e a me debruçar sobre conceitos que a explicam, como a ideia de *hipossuficiência* (Mota, 2005 e 2009; Mouzinho, 2007) e *exclusão discursiva* (Cardoso de Oliveira, 2020)¹³. A correlação entre a atuação do MPF na *tutela coletiva* e a noção de *hipossuficiência* que a justifica passaram a nortear definitivamente as minhas preocupações de pesquisa.

Em meados de 2022, embora ainda me frustrasse por sentir que não havia conseguido estabelecer um contato consistente com integrantes de comunidades tradicionais beneficiados pela atuação do MPF, eu já me sentia um pouco mais confiante da minha capacidade de *fazer um campo*. Percebia com maior clareza que o fato de estar inserida em uma unidade do MPF, de conhecer e já ter trabalhado com alguns de seus membros e em casos relevantes, me permitia um acesso considerável à instituição e aos documentos dos conflitos, e que eu não deveria me furtar de me aprofundar nesse aspecto do campo, mais voltado para o órgão em si.

Mas, até esse momento do início de 2022, eu ainda considerava várias possibilidades de recorte para a pesquisa. O foco poderia ser determinado tipo de população tradicional (indígenas, ciganos, ribeirinhos) ou determinando tipo de conflito (referente à território, direito à saúde, educação, etc.), estudando casos em várias unidades do MPF. Poderia me aprofundar no funcionamento de uma unidade de menor porte do MPF, que tivesse um contato mais intenso com alguma população tradicional ou, ainda, poderia estudar um caso de muito destaque.

Nas conversas informais com os Procuradores da República, eles sempre acabavam fazendo menção a algum colega com atuação belíssima na área de tutela coletiva de comunidades tradicionais, destacando um ou outro caso que consideravam ser referência de uma atuação diligente, criativa, instigante e socialmente impactante. Se dispunham, inclusive, a intermediar um eventual contato meu com esse colega. Eu tinha a impressão de que, com essas falas, os Procuradores da PRDF estavam me dizendo que suas próprias experiências na temática de tutela coletiva de populações tradicionais, mais burocráticas e rotineiras, não poderiam ser do meu interesse. Que não seriam relevantes. Que o meu objeto

¹³ Ambos os conceitos serão amplamente debatidos nesta dissertação, a partir de um contexto empírico.

de estudo não estava ali, em seu gabinete, nos autos, na rotina, na burocracia, mas nas admiráveis atuações em casos memoráveis.

A insistência dos Procuradores da República em me indicar grandes e admiráveis casos me confundiu um pouco. Meu orientador me advertiu sobre a necessidade de estar aberta ao que o campo apresenta, de se livrar de pré-suposições e se deixar conduzir pelos fatos que se desvelam.

Se quase todos os membros me falavam que eu deveria me dedicar a essas atuações admiráveis do MPF, nenhuma delas na PRDF, é para elas que eu deveria me voltar? Ou eu precisaria tentar entender o que essa fala deles representava?

Entendo que não há resposta para esse questionamento, as duas opções me parecem válidas. No meu percurso de pesquisa, acabei me convencendo de que eu não queria perder a oportunidade de fazer um campo que eu entendia poder ser bastante consistente, a partir do meu lugar de servidora. E a PRDF era o local onde eu tinha maiores chances de conseguir essa consistência, de capturar o máximo de complexidades, pois eu já estava imersa nele há muito mais tempo do que em qualquer outro lugar do MPF. A dificuldade que se colocava pra mim era justamente o estranhamento do familiar. Mas considerei que esse era um desafio que valia a pena enfrentar.

Eu tinha definido, então, um recorte de lugar para a minha pesquisa de campo: a PRDF. Defini também que me aprofundaria no funcionamento da unidade por meio de entrevistas com os Procuradores da República, à semelhança do trabalho desenvolvido por Regina Lúcia Teixeira Mendes (2012) com magistrados do Rio de Janeiro.

No entanto, não havia definido quais conflitos iria abordar. Se eu iria analisar os casos mais simples e corriqueiros, ou os mais complexos. Se escolheria casos já arquivados ou ainda em trâmite. Se analisaria cada caso do início ao fim ou apenas os aspectos mais relevantes dos conflitos; se me concentraria nos documentos e papéis ou nos acontecimentos mais rituais, como reuniões e audiências públicas.

A forma como eu me aprofundaria nos conflitos era outra questão que me angustiava em relação ao trabalho de campo. Isso porque, os procedimentos cíveis, tanto os judiciais como os extrajudiciais, costumam ser longos. Um dos casos de que irei tratar aqui, o do Santuário Sagrado dos Pajés, tramita continuamente no MPF desde 2008. O outro, bem mais simples, referente à prisão de uma liderança

cigana, desde 2020. Boa parte do trâmite é meramente burocrático: requisição de informações, juntada de documentos, certidões, relatórios. O contato mais direto com as partes é esporádico, muitas vezes realizado apenas entre os demandantes e o membro, e nem sempre ocorre de forma intensa. Às vezes é uma reunião rápida, um contato telefônico, uma mensagem eletrônica.

Na pesquisa de campo, o tempo passava e eu não me via diante de acontecimentos em que eu pudesse sentir que estava vivenciando a administração de conflitos pelo Ministério Público Federal no âmbito da atuação na tutela coletiva. Ficava preocupada com o curto tempo do mestrado e me indagava se apenas a análise dos autos dos procedimentos seria suficiente para que eu apreendesse o *ponto de vista nativo*¹⁴.

Minhas questões quanto à escolha dos casos e a forma como eu os trataria foram resolvidas no momento de elaboração do roteiro das entrevistas com os Procuradores da República. Meu orientador me recomendou fortemente escolher dois ou três casos possivelmente conhecidos pelos meus entrevistados em que as questões que eu queria tratar estivessem presentes. A intenção era que, nas conversas, os temas levantados pelas perguntas fossem tratados com lastro em uma situação fática compartilhada, para que a conversa não se perdesse em uma troca de impressões gerais e de opiniões pessoais sobre assuntos demasiadamente genéricos e abstratos.

Escolhi, então, três conflitos em trâmite na PRDF que envolviam populações tradicionais no DF e em relação aos quais eu poderia abordar questões referentes ao relacionamento dos membros e de seus gabinetes com as partes; procedimentos e protocolos adotados institucionalmente; relação com os outros ramos do MP; relação com os órgãos de coordenação e revisão do MPF. Os casos, cujos procedimentos não eram sigilosos (apenas alguns documentos), eram o do Santuário Sagrado dos Pajés; o dos ciganos Calon no DF; e dos indígenas Warao no DF. Eu os conhecia bem, pois já havia trabalhado neles como servidora, tendo acesso imediato à respectiva documentação, que atualmente já está integralmente em meio eletrônico. E também já havia feito uma análise inicial para os fins da minha pesquisa.

¹⁴ Ponto de vista nativo é uma expressão também frequentemente utilizada no campo da antropologia. Ela se refere ao ponto de vista dos integrantes do grupo social objeto de estudo.

Cada um desses casos tem características muito próprias.

O caso do Santuário Sagrado dos Pajés é longo. O procedimento mais antigo - de que tive acesso - foi instaurado na PRDF em 2008 e, atualmente, tramita um procedimento administrativo para acompanhar a ação civil pública ajuizada pelo MPF em 2009, que está também ainda em trâmite. Eu já sabia que a comunidade indígena envolvida no caso era organizada e bastante participativa. O foco do conflito é o reconhecimento da terra como tradicionalmente ocupada pela comunidade, na forma do art. 231 da Constituição da República, de uma área situada no Plano Piloto de Brasília, no setor Noroeste.

O caso dos Calon no DF, por sua vez, envolve dois procedimentos administrativos. Um deles é de 2017, instaurado para acompanhar a implementação e acesso de políticas e ações públicas adequadas à comunidade cigana da etnia Calon no Distrito Federal. As medidas adotadas nesse caso direcionam-se sobretudo para a regularização de uma terra doada pela União ao GDF, para uso da comunidade, além da adoção de providências que garantam um mínimo de estrutura básica no local, como saneamento básico, energia elétrica, acesso à saúde e educação. O outro procedimento é de 2021 e ele tem um objeto muito específico, que é o acompanhamento pelo MPF de uma ação penal em curso no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), referente ao Sr. Wanderley da Rocha, liderança cigana presa ilegalmente.

O caso dos indígenas Warao do DF, por fim, é o procedimento mais novo desses três, tendo sido instaurado em 2021 para acompanhar as políticas e ações públicas destinadas a assegurar o exercício de direitos fundamentais pelos indígenas Warao residentes no Distrito Federal. O procedimento está bem instruído com muitos documentos fornecidos pelo GDF, mas, somente após meados de 2022 é que o MPF passou a fazer um acompanhamento mais próximo, inclusive trabalhando em conjunto com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), notadamente no que se refere às políticas de assistência em saúde e educação implementadas pelo GDF para esse grupo.

Considerei, a princípio, que meu campo havia começado mais sistematicamente nesse momento de preparação das entrevistas, o que envolveu o estudo mais aprofundado dos casos, me levando, inclusive, a ter conversas com

interlocutores ainda inéditos, como a Professora Elaine Moreira, chefe do Departamento de Estudos Latino-Americanos da UnB.

Procurei a Professora Elaine por ela ter sido apontada como referência quanto ao estudo da etnia Warao na UnB. E, de fato, o nosso encontro foi bastante profícuo, uma vez que a Professora me repassou materiais e me indicou outros especialistas com quem eu poderia conversar, o que me permitiu entender melhor o complexo contexto de migração internacional em que está inserida essa população.

A aproximação acabou se mostrando profícuo também para os fins da função que exerço no MPF, de assessoria. Além da possibilidade de prestar um serviço de assessoria com mais qualidade, por entender melhor a realidade do grupo, a minha interlocução com a Professora Elaine Moreira ocorreu não apenas como pesquisadora, mas também como servidora do MPF. Isso porque, ela conhecia bem o Procurador da República com quem eu trabalho e ele a conhecia também. O meu encontro com a Professora Eliane acabou sendo uma oportunidade de reforço do vínculo de colaboração da UnB com o MPF.

A confusão entre *pesquisa* e *trabalho* no episódio é evidente, e não a considerarei como algo negativo ou que deveria ser evitado. Na verdade, entendi esse acontecimento como um elemento do campo, o qual vou explorar teoricamente no momento oportuno, o examinando pela perspectiva da *dádiva*. Já adianto, em uma elaboração mais simples, que o interpreto como uma oportunidade de retorno imediato da pesquisa à sociedade e vice-versa. Movida pelo meu interesse acadêmico, me aprofundei na temática da migração Warao para o Brasil e, imediatamente, já pude me valer desse conhecimento enquanto servidora pública, podendo utilizá-lo em prol de uma atuação estatal de maior qualidade.

Voltando à narrativa de como se deu a construção desta dissertação, como parece acontecer com muitos pesquisadores, só depois percebi que meu campo havia começado muito antes do que eu imaginava.

Eu diria que ele começou desde as conversas exploratórias com os Procuradores da República; desde as *tentativas*, ainda que mal sucedidas, de aproximação das pessoas que demandam ao MPF (pois esse insucesso integra o campo); desde as dúvidas sobre como lidar com procedimentos tão demorados e com muitos documentos escritos (pois essa dificuldade temporal e quanto ao registro escrito também integra o campo); e desde que eu passei a viver minhas

experiências na PRDF orientada também por uma visão crítica da antropologia do direito.

Ao final de 2022, quando iniciei as entrevistas formais com os Procuradores da República, já havia algum tempo que eu frequentemente me via estranhando o que, até então, me era familiar. Percebi que meu modo de estar naquele ambiente havia mudado. Havia uma outra perspectiva em jogo, a da pesquisadora, e não era nada fácil conciliá-la com o meu papel institucional de assessora. De qualquer forma, a atuação a partir de uma dupla perspectiva - pelo papel institucional de assessora e como pesquisadora - estava instalada e aos poucos fui aprendendo a lidar com ela¹⁵.

A realização das entrevistas formais com os Procuradores da República, por outro lado, acabou se mostrando mais difícil do que eu imaginava.

Planejei realizar quantas entrevistas fossem possíveis. Gostaria de conversar com todos os Procuradores que, em algum momento, trabalharam em alguns dos três casos por mim selecionados, e também todos os Procuradores que tivessem atribuição na PRDF para trabalhar com a temática indígena e de comunidades tradicionais.

No entanto, em setembro de 2022, quando fiz os primeiros contatos, eu ainda tinha compromissos acadêmicos (cursava as últimas matérias do Programa), o que, somado ao fato de que eu também continuava trabalhando, limitava um pouco a minha própria disponibilidade. A agenda dos Procuradores da República é intensa, o que dificulta a conciliação dos horários, ainda mais no final do ano, com tantos feriados e recesso.

Assim, as muitas entrevistas que imaginei que faria com os Procuradores não aconteceram. Eu também comecei a valorizar a oportunidade de falar mais profundamente sobre os casos concretos e, nesse cenário, já não fazia tanto sentido insistir nas conversas com os Procuradores que haviam atuado pontualmente neles.

Ao final, consegui entrevistar 7 (sete) membros do MPF e 1 (um) servidor perito em antropologia.

Quanto aos integrantes das comunidades tradicionais objeto da pesquisa, realizei uma entrevista semi-estrutura com um deles. Também mantive uma

¹⁵ Uma das estratégias que venho utilizando para lidar com essa situação é ter dois arquivos distintos para anotações, um para fins de assessoria e outro para a pesquisa.

interlocução bastante próxima e ocasionalmente intensa com um integrante da comunidade cigana e com um integrante da comunidade indígena do Santuário Sagrado dos Pajés.

A jornada que me possibilitou compreender a extensão do meu campo foi composta, portanto: de um aprofundamento teórico intenso, a partir das disciplinas do mestrado; de interação com diversas pessoas, em diferentes contextos, posições e em diferentes formas e profundidade; de um estudo aprofundado dos casos concretos, tanto pelos autos dos procedimentos do MPF, como por materiais complementares, como trabalhos acadêmicos, vídeos e outros materiais escritos; pelo acompanhamento e participação em alguns acontecimentos dos procedimentos; somado às entrevistas semi-estruturadas, que me oportunizaram bons *insights*.

Foi indispensável, igualmente, que eu mesma reconhecesse e valorizasse o fato de que eu havia estabelecido relações consistentes com atores importantes dos conflitos. E que essas relações eram justamente o que me permitiam ter acesso ao elemento mais importante para a construção do trabalho de campo, que é o ponto de vista dos envolvidos - tanto do MP como das comunidades tradicionais demandantes.

2.1.5 A escrita.

Chegava a hora, então, de começar a escrita, mesmo não estando totalmente segura de que meu campo havia se encerrado.

Somente no momento em que comecei a escrever - com o sentimento de que o campo ainda não havia acabado, mas que eu precisava avançar¹⁶ -, é que aspectos importantes da minha pesquisa e de seus resultados se tornaram evidentes.

Nesse sentido, aponta Favret-Saada, sobre o empreendimento etnográfico, a distinção entre o tempo de “ser afetado” e o tempo de análise:

As operações de conhecimento acham-se estendidas no tempo e separadas

¹⁶ Foi essencial para esse processo ter oportunidade de dialogar com meu orientador a respeito das inquietações próprias do percurso de pesquisa, como a que relatei, sobre o momento de encerramento do campo. Nessa conversa, ele compartilhou comigo a pertinência e validade de, sendo possível, voltar ao campo, depois de iniciada a escrita.

umas das outras: no momento em que somos mais afetados, não podemos narrar a experiência; no momento em que a narramos não podemos compreendê-la. O tempo da análise virá mais tarde. (Favret-Saada, 2005, p. 160).

De fato, ao longo de mais de um ano de trabalho de campo sistemático, fui atravessada por acontecimentos e relações complexas que só pude entender mais plenamente no tempo da análise, que foi o momento da escrita.

E, como, de alguma forma, permaneci em campo depois de iniciada a escrita, uma vez que continuei trabalhando na PRDF, com o mesmo Procurador e no mesmo gabinete, acompanhando os casos objeto da pesquisa e até realizando algumas entrevistas (que eu não havia conseguido fazer antes), pude me aproveitar dessas primeiras reflexões para incrementar meu material empírico ao longo de 2023.

Foi no momento da escrita, inclusive, que optei por não incluir na dissertação o caso dos indígenas Warao no DF. Mesmo reunindo uma quantidade considerável de elementos empíricos interessantes sobre o caso dos Warao no DF, percebi que, diante das características dos outros dois casos, o exame aprofundado deles proporcionaria um tratamento mais denso e, portanto, mais interessante às questões concernentes à tutela coletiva pelo MPF.

Conquanto tenha vivido a escrita como uma etapa predominantemente solitária da pesquisa, me debruçando, mergulhando e às vezes até enfrentando o material etnográfico - o que só eu mesma poderia fazer -, o compartilhamento das minhas reflexões com meu orientador e com os colegas da pesquisa, recebendo em troca suas impressões e críticas sobre os meus achados, foi indispensável para conclusão desse processo. Essa troca que me permitiu desatar nós e entrever caminhos que me levaram às conclusões que ora apresento.

Quero destacar, por fim, que a escrita desenvolvida não foi apenas a da dissertação. Ao longo de 2023, tive a oportunidade de consolidar parte das minhas reflexões sobre o material etnográfico por meio da elaboração de papers, que foram submetidos a grupos de trabalhos de eventos científicos muito qualificados¹⁷. Além

¹⁷ São eles, o VIII Encontro de Pesquisas em Administração de Conflitos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Veiga de Almeida (PPGD/UVA), GT 04: Direito Processual e suas relações na administração de conflitos, que teve como debatedora Prof^a. Dra. Bárbara Gomes Lupetti Baptista (UFF/UVA) e como Coordenador o Prof. Dr. Hector Luiz Martins Figueira (UVA), realizado em agosto de 2023; VIII ENADIR - Encontro Nacional de Antropologia do Direito, GT27. Profissões jurídicas, rituais judiciários, sistema de justiça e pesquisa empírica em direito em diálogo com a antropologia, que teve como coordenadores a Prof^a. Dra. Bárbara Gomes Lupetti Baptista (UFF/UVA) e o Prof. Dr. Michel Lobo Toledo Lima (PPGD-UVA e INCT-InEAC/UFF) e

de ter me beneficiado dos comentários e críticas próprias desses espaços, o trabalho de organização e síntese em poucas páginas das minhas reflexões teóricas sobre o material empírico contribuiu bastante para que eu compreendesse quais eram as questões essenciais da minha pesquisa, me permitindo avançar com mais fluidez na escrita mais robusta e complexa que é a escrita da dissertação.

O que apresento nas próximas linhas é uma *etnografia* resultado desse percurso.

Sem pretender estabelecer o que pode ou não ser chamado de etnografia, mas valendo-me do entendimento de Peirano de que “etnografia não é método; toda etnografia é também teoria” (2014, p. 383), creio ser apropriado o uso do nome etnografia aqui, uma vez que este trabalho se constitui como uma produção baseada em pesquisa empírica densa, na qual as reflexões de ordem interpretativa, ou seja, sobre a produção do conhecimento e da relação sujeito-objeto, são constitutivas dos resultados apresentados. Nesta dissertação eu reflito sobre o que é conhecer a realidade para, depois, descrevê-la, a partir das categorias da antropologia do direito, essa realidade que só me foi desvelada em razão dessas reflexões teórico-interpretativas iniciais.

Importante destacar, a título de conclusão deste tópico, que esse caminho só foi possível ser trilhado porque me permiti ser afetada pelos acontecimentos e pessoas que o cruzaram, e por ter levado a sério as modificações que essas pessoas e acontecimentos produziram em mim.

A *dádiva*, como define Marcel Mauss em seu “Ensaio sobre a Dádiva” (2017), é dar, receber e retribuir. Nesta pesquisa, *dei* meu tempo e minha atenção às situações etnografadas. Dos envolvidos, *recebi* acesso às suas próprias vivências,

como debatedora Natália Barroso Brandão (INCT-InEAC), realizado em setembro de 2023; o 47º Encontro Anual da ANPOCS, SPG37. Rituais judiciais, profissões jurídicas, sistema de justiça e pesquisa empírica no e/ou do direito em diálogo com a antropologia e a sociologia, coordenado pelo Prof. Dr. Michel Lobo Toledo Lima (PPGD-UVA e INCT-InEAC/UFF) e pela Profª. Dra. Paula Campos Pimenta Velloso (UFSC), em outubro de 2023; e o X Seminário Internacional do INCT-InEAC “Políticas Públicas em perspectiva – a desigualdade como estruturante”. GT1 - Conflitos, mobilizações e ativismos: etnografias das políticas públicas para reconhecimento de direitos, coordenado pela Profª. Dra. Ana Paula Mendes de Miranda (PPGA e PPGJS/UFF) e tendo como debatedores a Profª. Dra. Nalayne Pinto (UFRRJ), o Prof. Dr. Antonio Carlos de Souza Lima (UFRJ-MN/UFF – PPGA) e a Profª. Dra. Lana Lage da Gama Lima (UFF/UENF), realizado em novembro de 2023.

que se tornaram familiares para mim. Por isso, espero que a dissertação esteja situada no terceiro tempo do círculo da dádiva, o de *retribuição*.

Estou ciente de que, diante da complexidade das temáticas suscitadas pelo problema da efetivação de direitos de cidadania no Brasil, a presente pesquisa ao se dedicar à atuação do MPF no âmbito da tutela coletiva em benefício de comunidades tradicionais situadas no DF, representa uma pequena parcela de uma reflexão sobre elas,

Os questionamentos instigados pela temática, é certo, ficaram longe de serem esgotados. Procurei, no entanto, apontar no texto o que não pôde ser aprofundado, para que eu mesma o faça futuramente, e para que outros pesquisadores, inclusive de outras áreas, sintam-se encorajados a explorá-los também.

2.2 (Re)pensando a temática da efetivação de direitos a partir dos estudos pela antropologia do direito sobre administração de conflitos.

2.2.1 O que se pesquisa em direito a partir de uma perspectiva antropológica?

No item anterior, narrei como o meu encontro com a antropologia do direito foi fundamental para refletir de forma mais sistematizada sobre minhas inquietações, me levando a formular um problema de pesquisa concernente à efetivação de direitos de cidadania de populações de comunidades tradicionais no Brasil pela atuação do MPF.

Neste tópico, gostaria de tecer algumas linhas sobre a antropologia do direito, me debruçando em aspectos teóricos da disciplina que a minha experiência de pesquisa me fez considerar importante destacar.

Pretendo explorar o que significa fazer uma pesquisa em direito por uma perspectiva antropológica e defender, ao final, a pertinência da abordagem da temática da efetivação de direitos a partir dos estudos sobre administração de conflitos pela antropologia do direito.

Dentre as muitas especificidades da antropologia que a caracterizam como disciplina autônoma das ciências sociais¹⁸, há duas que, conforme Cardoso de

¹⁸ Como relembra Cardoso de Oliveira: “A antropologia tem sido tradicionalmente caracterizada como uma disciplina que procura articular o olhar de fora com o olhar de dentro, para utilizarmos uma expressão vigente na tradição francesa; ou como uma disciplina que privilegia o ponto de vista nativo,

Oliveira nos chama a atenção (2007), se mostraram especialmente relevantes para sua interlocução com o direito: a atenção ao aspecto simbólico da vida social e o foco no empírico (ou, no vivido pelas partes).

2.2.1.1 Uma pesquisa sobre o simbólico.

A antropologia tem se constituído como uma área de conhecimento com foco privilegiado no *simbólico* (Cardoso de Oliveira, 2008, p. 15), entendido como um aspecto constituinte da realidade social, e não apenas representativo dela.

Sem pretender elaborar o tema monograficamente, mas, ainda assim, tentando lhe dar maior substância, o simbólico que quero destacar aqui é no sentido de que ele não se opõe ao material, ao concreto do mundo social. O simbólico não é uma *mera representação* do que *realmente acontece*, algo que poderia ser deixado de lado em favor do aspecto material da realidade. O simbólico é um elemento que, no mundo social, constitui o que *realmente acontece*.

Para dar concretude ao meu argumento, vou recorrer às já famosas piscadelas descritas pelo filósofo britânico Gilbert Ryle, que se tornaram clássicas por Clifford Geertz no seu texto seminal “Uma descrição densa” (Geertz, 2008).

Ryle narra de modo exemplificativo uma situação de dois garotos contraindo o olho direito. O primeiro o faz em razão de um tique nervoso e o outro como sinal a um amigo. O movimento é idêntico em ambos os casos. Contudo, embora sejam indistinguíveis se considerada apenas a sua mecânica, um tique nervoso e uma piscadela a um amigo não são a mesma coisa. Enquanto o primeiro garoto apenas contraiu a pálpebra, o segundo a contraiu e *piscou*.

Ryle e Geertz desenvolvem um pouco mais o argumento, problematizando outras formas de piscadelas e mais piscadelas (Geertz, 2008), mas o ponto principal é justamente o aspecto simbólico, existente apenas no ato do segundo garoto, o qual confere um significado específico à sua conduta e, conseqüentemente, a transforma em algo totalmente diverso do ato do primeiro garoto. Como destaca Geertz: “contrair as pálpebras de propósito, quando existe um código público no qual agir assim significa um sinal conspiratório, é piscar. É tudo que há a respeito: uma

para acionarmos agora a expressão corrente no mundo anglo-saxão; ou ainda como aquela que leva a sério o ponto de vista do ator, como diria Weber”. (Cardoso de Oliveira, 2008, p. 11).

partícula de comportamento, um sinal de cultura e, *voilà*, um gesto” (Geertz, 2008, p. 5).

A distinção entre a piscadela e a contração de pálpebras ocorre, não por uma análise detalhada do movimento, mas justamente pela compreensão do elemento simbólico, que é constitutivo de tais fenômenos, com consequências concretas e objetivamente aferíveis no mundo da vida. Ou seja, é um elemento empírico. A compreensão do elemento empírico-simbólico, por sua vez, se dá ao se “levar em conta o contexto social específico no qual ocorre a piscadela, atentando-se para a estrutura simbólica que lhe dá sentido” (Cardoso de Oliveira, 2008, p. 17). Dessa forma:

A diferença entre as duas alternativas é empírica, sendo sua importância nítida e cristalina para todos aqueles que passaram pela desagradável experiência de tomar uma mera contração de pálpebras por um convite à cumplicidade. Os problemas decorrentes de tal equívoco interpretativo não deixam dúvidas quanto à objetividade do ato ou da diferença, caracterizando a concretude de um ato simbólico que não se confunde com sua expressão material. (Cardoso de Oliveira, 2008, p. 17-18).

O simbólico designa, portanto, um elemento fundante da vida social, que molda, alimenta e sustenta essa realidade, com consequências muito palpáveis para os envolvidos. O que é vivido pelos seres humanos perpassa o aspecto simbólico, e este não pode ser ignorado se quisermos entender a realidade social. Nesse sentido, sobre o simbólico, Cardoso de Oliveira ainda registra:

[...] Embora não seja material, trata-se de experiência igualmente empírica e tão concreta quanto a material, sendo passível de apreensão com a mesma objetividade das evidências materiais, mas à qual o antropólogo só pode ter acesso por meio das representações, das visões de mundo ou da ideologia (na acepção dumontiana) da sociedade estudada. Como vimos, para alcançar esta dimensão simbólica constitutiva da vida social, o antropólogo tem que estabelecer uma conexão fecunda entre seu horizonte histórico-cultural e o ponto de vista nativo. (Cardoso de Oliveira, 2008, p. 16).

Por isso, o simbólico deve ser entendido como elemento que diz respeito ao que *realmente acontece*, pois as práticas sociais não têm significado por si, elas sempre dependem das representações dos agentes sobre elas, ou seja, dos sentidos atribuídos pelos seus praticantes a essas práticas para elas serem o que são.

Essa perspectiva, conforme assinala Cardoso de Oliveira, pode ser sintetizada na noção de que o mundo social é simbolicamente pré-estruturado (Cardoso de Oliveira, 2013, p. 411).

O simbólico é justamente o que nos permite compreender a realidade social, pois ele designa de que forma o que acontece é vivido pelas partes - se se está diante de um contrair de pálpebras ou uma piscadela amiga.

Minha insistência em abordar o *simbólico*, talvez até de forma redundante, tem como propósito evitar a armadilha de se tomar o simbólico como uma mera representação, um espelho da realidade e, conseqüentemente, de se tomar a análise antropológica como secundária, complementar a estudos da *realidade material*, que seria pretensamente mais importante.

Se o “desvendamento da dimensão simbólica da vida social é a chave para a compreensão dos fenômenos em tela” (Cardoso de Oliveira, 2008, p. 17), a má compreensão do que significa estudar o simbólico pode enfraquecer potenciais desvelamentos do mundo social - daí o risco de se tomar uma piscadela como uma simples contração de pálpebras e vice-versa.

E o que significaria, então, examinar o simbólico, analisar *piscadelas*? A atenção ao simbólico leva à atenção ao empírico. E aqui chegamos ao segundo ponto que gostaria de explorar quanto às especificidades da antropologia que podem interessar ao direito: a valorização do viés empírico da pesquisa.

2.2.1.2 Uma pesquisa sobre o empírico.

O empírico é o que *realmente acontece*. Tendo em vista que o mundo social está simbolicamente pré-estruturado, ele só pode ser acessado por meio das representações simbólicas nas interações sociais, as quais se expressam pelo ponto de vista dos envolvidos (ou, no jargão antropológico, do *ponto de vista nativo*).

A dimensão simbólica aparece, então, como instrumento relevante para que o pesquisador entenda o que está acontecendo no mundo social. O domínio do aspecto simbólico se coloca, para a pesquisa do mundo social pela antropologia, como condição essencial para que se entenda o que se passa na realidade estudada.

Por isso, estudar o empírico é, para a antropologia, *desvendar evidências simbólicas*.

Neste sentido, gostaria de caracterizar a antropologia tendo como ponto inicial a ênfase na tensão entre duas dimensões do pensamento contra-intuitivo: a material e a simbólica, em que a última teria certa precedência, pois seria particularmente significativa no acesso ao objeto de pesquisa. Em uma palavra, o ofício do antropólogo teria como principal característica a capacidade de desvendar ou de interpretar evidências simbólicas. (Cardoso de Oliveira, 2007, p. 15).

Evidências simbólicas são empíricas tanto quanto as evidências materiais. O simbólico é tão empírico e concreto como o material. Ou, como define Lévi-Strauss, “como a linguagem, o social é uma realidade autônoma (a mesma, aliás); os símbolos são mais reais que aquilo que simboliza, o significante precede e determina o significado” (2017, p. 28).

Compreender a relevância desses dois aspectos da antropologia - o simbólico e o empírico -, e as potencialidades de seu uso para o campo do direito, foram determinantes para esta pesquisa e pela opção por desenvolvê-la por essa abordagem.

Ainda hoje, a pesquisa em direito parece se ocupar mais de idear o que deveria ser feito, do que observar o que realmente acontece na realidade social. A antropologia, por outro lado, ao dirigir sua atenção para o simbólico, dirige sua atenção para o empírico, para os comportamentos da vida real, podendo assim contribuir para revelar as repercussões das práticas sociais na vida dos envolvidos.

Ora, se a minha inquietação acadêmica inicial estava relacionada à ideia de efetivação de direitos, de entender como os direitos ganham concretude na prática, nada mais apropriado do que a perspectiva antropológica para explorá-la.

Fazer pesquisa em direito por uma perspectiva antropológica é, portanto, se valer dessa abordagem do mundo social que, ao se debruçar sobre os elementos simbólicos da vida social, privilegia o desvelamento de como as coisas acontecem no mundo real, e não puramente no aspecto normativo, de como deveriam ser.

Daí a pertinência - eu diria quase inevitabilidade - do caráter empírico da pesquisa em direito com abordagem antropológica. O que nos leva, então, a uma outra indagação: o que pode ser o empírico no campo do direito?

2.2.1.3 O que pode ser o empírico no campo do direito?

Estabelecido que a antropologia permite uma eficaz abordagem do simbólico e do empírico, cabe indagar sobre o que é o empírico no campo do direito.

O que o pesquisador que volta sua atenção para o campo do direito pode observar? Para quais fenômenos deve direcionar seu olhar, com a intenção de produzir um rico desvelar dessa realidade? Para os sentidos de legalidade e justiça que orientam as condutas pessoais? Para as normas invocadas pelos atores e seu conteúdo? Para os processos de elaboração dessas normas? Para o funcionamento das instituições de justiça?

Cardoso de Oliveira indica um caminho possível, ao fundamentar e assumir “[...] as preocupações da antropologia do direito com a análise empírica e detalhada dos processos de resolução de conflitos” (2023, local. 313¹⁹), amparada na acepção de que “para se atingir um entendimento significativo dos sistemas e processos jurídico-legais, é necessário cultivar uma preocupação com questões de legitimidade e equidade” (2023, local. 2.043).

O ponto de partida da abordagem de Cardoso de Oliveira é a compreensão, a partir do trabalho de Max Gluckman sobre os barotse e sua corte local, a kuta, de que concepções de direito não se explicam somente pelo elemento da força, coerção, autoridade ou sanção. O autor sul-africano evidenciou, na sua pesquisa, que a legitimidade das decisões da corte barotse “derivava não apenas do fato de ela ser considerada a autoridade adequada para emitir julgamentos, mas também pela crença na equidade ou correção normativa de suas decisões (1955)” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 315). Esse fato sugeriria, então, a existência de uma correlação entre legitimidade das decisões judiciais e sua adequação (no sentido de ser uma decisão justa, equânime).

Sob essa perspectiva, que não chegou a ser aprofundada por Gluckman, Cardoso de Oliveira identificou a *legitimidade* como um elemento profícuo para se investigar concepções de justiça. Mais do que a autoridade que profere a decisão, ou a correção do respectivo procedimento, é a noção de *legitimidade* que constitui elemento decisivo para a distinção entre “decisões equânimes ou imparciais das

¹⁹ Referência à localização da citação em *e-book*, de acordo com a ABNT NBR 6023.

arbitrárias” (2023, local. 322). Em resumo, uma decisão pode ser entendida como legítima se ela puder ser entendida como equânime ou imparcial.

Não obstante, como aponta Cardoso de Oliveira, as abordagens da antropologia do direito até o início dos anos 1990 não enfrentavam com profundidade “a relevância da interpretação e legitimação nos processos de resolução de conflitos”, estando marcadas pela “polarização entre normativistas e processualistas que dominou o campo até o início dos anos 1990” (2023, local. 108).

Nesse sentido, os autores vinculados à escola normativista (Llewellyn, Pospísil e Hoebel), que tinham como foco principal de análise a relação entre a regra e o resultado, concentravam seus esforços de investigação no aspecto semântico das normas. Pela abordagem normativista, legalidade e legitimidade acabavam se equiparando, dando-se, ainda, “ênfase excessiva na importância de regras específicas na determinação das decisões legais” (2023, local. 286). Já os processualistas (Bohannon, Gulliver, Albert, Frake, Arno, Moore, Comaroff e Roberts) se voltavam, em síntese, para o exame “das estratégias da disputa e nos processos de negociação de interesses específicos” (2023, local. 2,676). Essa perspectiva, segundo Cardoso de Oliveira, apresentava como limitação a “superestimação do poder relativo das partes como um fator determinante nos processos de resolução de disputas, e a proclamada irredutibilidade dos interesses individuais” (2023, local. 369).

Assim, conquanto as contribuições de ambas as correntes fossem relevantes para a antropologia do direito, nenhuma das duas levava ao enfrentamento aprofundado do tema da legitimidade e da equidade, o que fazia com que questões sobre acepções de justiça, importantes para a compreensão adequada dos fenômenos jurídico-sociais, fossem deixadas de lado.

Nestas circunstâncias, o equacionamento da legitimidade e da equidade é frequentemente reduzido a questões estritamente empíricas, quer pela afirmação da determinação normativa dos resultados das disputas, em que o foco recai no significado das próprias normas (abordagem normativista), quer por superestimar as relações de poder, em que a força relativa das partes e sua respectiva competência manipulativa são consideradas os fatores decisivos nos processos de resolução de conflitos (abordagem processualista). (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 4.393).

Cardoso de Oliveira, valendo-se das teorias da comunicação de Habermas, reivindica uma reorientação da antropologia do direito, na qual o foco da investigação deixa de ser o sentido da norma abstrata (escola normativista) e/ou os

interesses/poderes que orientam o processo de disputa (escola processualista), passando mais para a noção de legitimidade, compreendida segundo as interpretações das normas em uso.

2.2.1.4 Um campo de estudos preocupado com questões de legitimidade e equidade (ou, o que é correto, adequado ou justo para os envolvidos).

A compreensão das representações dos envolvidos no conflito sobre legitimidade pode ser, nesse passo, alcançada a partir das ideias que eles expressam sobre a equidade das decisões, uma vez que a decisão é precisamente o produto da interpretação das normas.

O ponto aqui é, portanto, direcionar o foco da investigação antropológica para uma dimensão mais concreta, de aplicação da norma, pois “as normas, como as mensagens, devem ser compreendidas em seu uso (contexto)” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 3.135).

Tal perspectiva é interessante, em termos epistemológicos, pois libera o pesquisador de uma eventual preocupação quanto aos sentidos das normas em abstrato, os quais nunca são suficientemente claros, e tampouco são estáticos. De fato, “o significado de aplicações específicas de normas não é necessariamente o mesmo que o significado semântico destas normas, e o primeiro (mas não o último) é aquele que precisa ser justificado (ainda que seja contra os fatos)” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 3.154).

.Ademais, o foco na norma em uso permite que, não obstante a relevância das normas na definição dos conflitos, “o seu grau de adequação em casos particulares de aplicação [seja] avaliado de acordo com a definição da situação caracterizando o conflito” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 3,135). Trata-se de uma perspectiva teórica importante pois “sempre haverá situações cuja definição está mais aberta a negociação do que outras” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 3.141).

O olhar para as normas em uso suscita uma análise voltada para o sentido de justiça que elas expressam nessa dimensão concreta, pois “[...] se o tólos da comunicação é a compreensão (Gadamer, Apel, Habermas), o tólos das normas legais é a emissão de decisões equânimes e o desenvolvimento de relações justas” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 3.163), de forma que “o desfecho com o qual as

partes concordaram deve ter algum apelo persuasivo além da mera imposição pela força da vontade do grupo mais poderoso” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 3.180).

A virada proposta por Cardoso de Oliveira para a antropologia do direito só é possível mediante a adoção de uma perspectiva interpretativa de inspiração habermasiana, na qual legitimação e interpretação estão vinculadas. Isso porque:

Se o que é legítimo deve representar a “vontade geral” e os interesses/valores compartilhados, focar questões de legitimidade também é buscar os fundamentos para a intersubjetividade. Neste mesmo sentido, um sistema político legítimo (norma, decisão ou interesse) deve estar alicerçado por uma interpretação que almeja a intersubjetividade. Isto é, uma vez que concepções de legitimidade devem ser compartilhadas para serem efetivas.” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 2.347).

Tal perspectiva tem impactos epistemológicos relevantes, quanto à relação sujeito-objeto da pesquisa.

É que o reconhecimento de que a legitimidade está ligada à interpretação impõe ao pesquisador a recusa de um lugar de simples observador, afigurando-se indispensável a adoção de uma postura participante, que o leve a “assumir o desafio de seus interlocutores, sujeitos da pesquisa, a respeito da validade das respectivas normas” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 2.486). A assunção desse desafio pelo pesquisador significa preocupar-se com questões de equidade, no sentido forte do termo, o que caracteriza o objeto da antropologia do direito.

Ao fazê-lo, minha ênfase não estará tanto na necessidade de emitir-se um julgamento a respeito da legitimidade/equidade de determinadas normas e princípios legais, mas na importância de refletir sobre questões de legitimidade e equidade para obter-se uma compreensão mais adequada dos processos de resolução de conflito e de decisões legais. (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 2.489).

Em síntese, “[...] ao centrar a investigação na equidade de decisões, o tema da legitimidade passa da avaliação de normas para a análise de interpretações”, de forma que “investir na compreensão da distinção entre desfechos equânimes e arbitrários para os respectivos conflitos torna-se a condição para entendê-los” (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 124).

Considerando a ideia de legitimidade das decisões, então, como o cerne para a compreensão de sistemas de justiça, pode-se dizer que a antropologia do direito é

uma disciplina preocupada com questões de equidade²⁰, as quais podem ser traduzidas como a ideia do que é correto, adequado ou justo para os envolvidos.

Creio que tal articulação se expressa bem nas demandas de sentido constitutivas destes processos do ponto de vista dos atores, cuja orientação para a ação tem sempre como referência a indagação sobre o que é adequado, correto ou justo. Esta abordagem realça, por um lado, a importância da noção de eticidade e, por outro, a necessidade de contextualizar adequadamente o evento no universo de sentidos que dão vida e suporte à qualidade das interações sociais etnograficamente dadas. (Cardoso de Oliveira, 2023, p. 14).

Colocando-se a equidade como foco central da disciplina, entende-se que a antropologia do direito deve se voltar também para a arena do conflito e da produção de decisões, e não tanto para as normas em si. Isso porque, é ao produzir um desfecho para um conflito que os sentidos de justiça em jogo são acionados mais plenamente pelos envolvidos, por meio de processos interpretativos que lhes conferem significados próprios e socialmente vigentes - diferentes dos processos interpretativos das normas consideradas abstratamente.

Entretanto, dentre outras coisas, a busca pela compreensão da equidade requer um foco nas interpretações das normas em uso, em oposição aos seus significados semânticos, em sentido abstrato. Em outras palavras, apenas lançando as normas contra os “fatos” e vendo a interpretação, como um processo que traduz umas ao que é adequado aos outros, não funciona. O que estou cobrando é um sentido mais abrangente e dialético para as interpretações, em que o processo de interpretar é visto como um evento constitutivo. Aqui, as interpretações tornam-se significativas no processo mesmo de definir e redefinir as situações. É por este processo que elas assumem uma determinada forma, e é neste contexto que elas se abrem à crítica teórica. (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 3,848).

É sobre o processo interpretativo a respeito da norma em uso que, segundo Cardoso de Oliveira, a antropologia do direito deve se debruçar, a fim de descrever os sentidos de justiça de uma determinada sociedade. Como esse processo ocorre justamente no curso da administração de um conflito, esse deve ser o objeto da disciplina.

²⁰ Cardoso de Oliveira usa o termo equidade como tradução para *fairness* (2023, local. 132), o diferenciando de *fair* (cuja tradução seria equânime). No seu trabalho de campo nos juizados de pequenas causas nos EUA, Cardoso de Oliveira identificou *fair* e *fairness* como categorias nativas, tendo desenvolvido a noção de *fairness* também como conceito. Como conceito, *fairness*, ou equidade, expressa uma preocupação forte com pretensões de universalidade por parte do pesquisador (essa preocupação é bem mais fraca no uso nativo da mesma categoria). Ou seja, “[...] No plano do conceito, a concepção forte de *fairness*, ou equidade, indicaria que a definição de um desfecho considerado *fair* ou equânime contaria com o acordo de qualquer sujeito capaz de compreender a situação e que estivesse suficientemente informado sobre as peculiaridades do caso, independentemente de sua origem cultural”. (Cardoso de Oliveira, 2023, local. 134).

O debate acerca do objeto da antropologia do direito é riquíssimo e poderia se estender mais do que já se estendeu.

A retomada até aqui é suficiente para explicitar os pressupostos teóricos e epistemológicos que orientaram a minha pesquisa. No entanto, vale uma breve observação final sobre a pertinência de ter me detido um pouco mais neste tópico.

A discussão teórica de Cardoso de Oliveira, sobre a potencialidade de voltar-se para a dimensão do conflito e das normas em uso a fim de compreender sentidos de justiça, expressos nas ideais de legitimidade e equidade, se deu em um contexto de debate entre antropólogos e cientistas sociais sobre o objeto da antropologia do direito.

Esse debate poderia, a uma primeira vista, interessar apenas aos antropólogos e cientistas sociais. Contudo, ele me parece igualmente profícuo para os estudiosos do campo do direito.

Ao reivindicar um olhar analítico para as decisões, radicalizando questões de adequação, Cardoso de Oliveira potencializa um olhar crítico para o concreto.

Tal perspectiva teórica parece servir perfeitamente para uma análise que envolva a efetividade das normas - o que certamente interessa aos não antropólogos estudiosos do campo do direito -, na medida em que a ideia de efetividade representa justamente a ideia de como as normas ganham concretude na vida real.

A forma como as normas ganham concretude pode ser examinada, portanto, pela antropologia do direito, segundo a abordagem proposta por Cardoso de Oliveira, investigando-se os sentidos de equidade e legitimidade acionados pelos envolvidos, os quais, por sua vez, podem ser aferidos pelas suas representações do que é correto, adequado ou justo.

Nesse sentido, fica evidente como a antropologia do direito importa para o campo do direito, e como o campo do direito tem muito a ganhar com sua perspectiva da antropologia do direito .

3 Reflexões interpretativas: quando *refletir* é *fazer*. Pressupostos epistemológicos que orientaram a pesquisa.

“Geraldo: - O senhor já foi peão?
Eduardo Coutinho: - Não. (Peões, 2004)”
Eduardo Coutinho: 23 segundos parado. Eu sabia que ele estava sofrendo. Mas, ao mesmo tempo, eu tinha que saber como esse cara saía desse buraco. Ele fica assim... Ele dá um olhar pra janela uma hora. Dá um muxoxo. E depois de 23 segundos que ele não fala nada, ele levanta a cara pra câmera e dá a resposta mais genial que podia ter dado: “você já foi peão?”. E que é extraordinário porque, quando ele fala e eu digo, “não”... É tão extraordinário porque ele fala assim, ele quer dizer com isso: “você já foi mulher? Você já foi torturado?”. Eu não fui ameaçado, nunca fui torturado. Sabe experiências que você não pode passar para o outro? Não existe, você não pode passar. “Você já foi mulher? Você já foi torturado? Você já foi negro? Você já foi...”. Não dá, não dá pra passar, entende? E aí é uma coisa louca porque eu fiquei... Adorei que ele tivesse saído de uma forma tão magistral, tão por cima. E definindo o que é o seguinte: é um filme de não peões sobre peões, e isso é indefinível. Essa condição é indefinível, como nenhuma mulher pode dizer o que é parir. Ela fala... Não tem, não passa, não passa, não passa. Então, essa diferença sempre existe. E na verdade você vem fazer da diferença um trunfo. Instintivamente, porque eu não é que eu pensei... É me colocar entre parênteses, entende? O que eu sei, não vale nada. Não quer dizer nada. (Eduardo Coutinho, 2023, 43min49 seg a 46min44 seg.)

Antes de avançar para a apresentação do universo empírico objeto da minha investigação no mestrado, gostaria de estabelecer os pressupostos epistemológicos que orientaram esta pesquisa e que constituem a base de fundamentação do conhecimento científico ora produzido. São pressupostos que entendo serem indispensáveis para qualquer pesquisa empírica nas ciências sociais com pretensão de *status* de validade, ou seja, que pretenda se apresentar como produto de um conhecimento científico, no sentido de ser devidamente fundamentado.

A antropologia crítica vem enfatizando o potencial elucidativo advindo da correlação entre problematizações sobre condições para a construção de conhecimento do mundo social e o resultado da pesquisa, indicando que o primeiro não se afigura como um simples instrumento para se alcançar o último (Cardoso de Oliveira, 1993). Como adverte Cardoso de Oliveira, desde Malinowski é possível afirmar que “o empreendimento etnográfico não poderia chegar a bom termo sem que, no processo de pesquisa, o antropólogo fizesse um mínimo de crítica (ou ao menos relativizasse) as suas categorias nativas de entendimento” (Cardoso de Oliveira, 1993, p. 68).

Trata-se, com efeito, de adotar uma atitude interpretativa que passa a assumir

e incorporar na pesquisa, como aspecto relevante de seu conteúdo, problemas advindos da relação entre sujeito e objeto, os quais se impõem em qualquer processo de construção de conhecimento (Cardoso de Oliveira, 1993).

Se nas ciências naturais o objeto de pesquisa se apresenta como um dado, a ser observado pelo pesquisador por uma perspectiva externa, a partir de preocupações definidas na comunidade científica, o mesmo não ocorre em relação às ciências sociais.

Nas ciências sociais, o objeto de pesquisa, o mundo social, não pode ser entendido como um dado externo, como um elemento totalmente alheio ao pesquisador (Cardoso de Oliveira, 1993).

Isso porque, diferentemente do mundo natural, o mundo social está simbolicamente pré-estruturado e “essa dimensão constitui ou conforma nosso objeto de estudo e dá sustentação à descrição etnográfica” (Cardoso de Oliveira, 2018a, p. 10), de forma que “as representações dos atores sobre as práticas sociais nas quais estão envolvidos são parte constitutiva destas práticas” e, por isso, “estas últimas não podem ser entendidas sem que aquelas sejam levadas em consideração” (Cardoso de Oliveira, 1993, p. 74).

Estudar o mundo social é, então, promover a interseção entre universos socioculturais distintos, o de quem pesquisa e o de quem é pesquisado. É o encontro etnográfico (Cardoso de Oliveira, 1993, p. 74)²¹.

Esses mundos se fundem por intermédio de negociações a respeito não apenas da identidade do pesquisador, mas do próprio objeto de estudo, uma vez que “[...] o antropólogo só pode pretender estudar adequadamente aquilo que ele consegue trazer para o interior da área de interseção” (Cardoso de Oliveira, 1993, p. 75).

Onde há interseção é viável a construção de conhecimento autêntico e com pretensões de validade/objetividade.

As condições para a construção de conhecimento com pretensão de validade nesse campo adquirem, portanto, feição de elementos constitutivos do conteúdo em si da pesquisa, de forma que não seria exagerado afirmar que *refletir é fazer*²².

²¹ O encontro etnográfico foi gráfica e didaticamente representado por Cardoso de Oliveira (1993, p. 73), sendo ele simbolizado pela área de interseção entre duas esferas que designam, respectivamente, a sociedade do sujeito pesquisador e a sociedade do sujeito pesquisado.

²² Faço aqui alusão ao texto “Quando fazer é Refletir” (Cardoso de Oliveira, 1995), parodiando seu título, assim como Cardoso de Oliveira o fez em relação ao texto de Austin “Quando dizer é fazer”.

Ou seja, refletir sobre como se conhece já é conhecer. Se o objeto de estudo das ciências sociais não pode ser acessado por uma perspectiva externa, é somente refletindo sobre como conhecer algo/alguém que será possível conhecer esse algo/alguém.

A reflexão sobre *como* se conhece já diz muito sobre *o que* se conhece:

[...] os ensinamentos que transformam o aprendiz em filósofo não se limitam àqueles relativos à compreensão dos temas, problemas, interpretações e programas filosóficos apreendidos no diálogo com a tradição, ou seja, ao que os filósofos pensam, mas incluiriam também a apreensão de como eles pensam ou fazem filosofia. (Cardoso de Oliveira, 1995, p. 5).

No caso desta pesquisa, a opção por estudar os processos de administração de conflitos, analisando as representações dos envolvidos sobre questões de legitimidade e equidade, é fundamental para o resultado que vou apresentar.

Como já argumentei antes, a pesquisa seria completamente diferente se eu tivesse optado por examinar a efetivação de direitos no campo da *tutela coletiva* olhando apenas para as normas que, abstratamente, regem esse tipo de conflito. E então, talvez, eu não conseguisse captar o que eu captei por meio de uma pesquisa empírica, com foco específico em processos de administração de conflitos desse tipo.

3.1 Atitudes epistemológicas para o encontro etnográfico.

Da compreensão do objeto de pesquisa das ciências sociais (um mundo simbolicamente pré-estruturado) decorre, conforme desenvolvido por Cardoso de Oliveira (1993, 1995, 2018), a necessidade de assunção pelo pesquisador de ao menos duas *atitudes epistemológicas* para viabilizar o encontro e o diálogo com o sujeito da pesquisa, elemento fundamental para o sucesso do empreendimento etnográfico. Sucesso esse entendido como um desvelar mais autêntico da realidade pesquisada e a ampliação do horizonte cultural do pesquisador, inclusive em relação à sua própria sociedade.

Trata-se, primeiramente, de o pesquisador assumir a impossibilidade de se colocar sob uma perspectiva externa e neutra em relação ao seu objeto de pesquisa. Ele deve, a partir dessa consciência, problematizar suas próprias pressuposições, as equacionando no curso da pesquisa e se permitindo, notadamente a partir da experiência empírica, renovar suas categorias nativas próprias para dar sentido a

categorias novas (Cardoso de Oliveira, 1993). É o ato de colocar as próprias pressuposições em risco “expondo-se a idéias estranhas e a interpretações alternativas, sem que este processo implique numa aceitação ingênua, sem questionamentos, do ponto de vista nativo” (Cardoso de Oliveira, 1993, p. 76)²³.

O outro pressuposto essencial para o encontro com o outro é o ato de levar o ponto de vista nativo a sério - o que vem sendo há muito explorado na antropologia. Cardoso de Oliveira destaca “[...] a necessidade de levar a sério o ponto de vista dos sujeitos da pesquisa, cobrando avaliações coerentes dos desfechos institucionalmente produzidos na administração de conflitos, à luz de suas próprias concepções de adequação ou correção normativa [...]” (Cardoso de Oliveira, 2018a, p. 11).

Ao não levar a sério o interlocutor, o pesquisador reduz a possibilidade de compreensão mais densa da realidade. É justamente essa atitude, de respeitar seriamente o ponto de vista nativo, buscando sentidos coerentes no contexto do seu universo, mas passíveis de críticas, que oportuniza interações efetivas e possibilita interpretações com maior potencial elucidativo da realidade (Cardoso de Oliveira, 1995, p. 5-6).

Em outras palavras, sem que se leve a sério o ponto de vista nativo, o ponto de vista do interlocutor, não é possível estabelecer relações que permitam compreender adequadamente o universo de sentidos desse outro sujeito e, conseqüentemente, compreender a sua realidade ou o sentido do que é por ele enunciado.

Supõe-se então que, quanto mais o pesquisador reflita sobre esses pressupostos para o seu empreendimento etnográfico, se colocando em perspectiva, problematizando a sua posição e a de seus interlocutores, maiores as chances de que a interseção entre esses mundos socioculturais distintos seja bem-sucedida e aprofundada. E menor, por conseguinte, o risco de que sua análise seja superficial ou de que, ao tomar suas categorias como a dos pesquisados, reifique as práticas e relações sociais objeto da pesquisa (Cardoso de Oliveira, 1993, 1995 e 2018).

²³ No mesmo sentido, Favret-Saada ressalta que o ato de ser afetado na pesquisa etnográfica “[...] não implica identificar-se com o ponto de vista nativo, nem aproveitar-se da experiência de campo para exercitar seu narcisismo. Aceitar ser afetado supõe, todavia, que se assuma o risco de ver seu projeto de conhecimento se desfazer”. (Favret-Saada, 2005, p. 160).

3.2 Favret-Saada e o “ser afetado”.

A etnografia de Favret-Saada sobre bruxaria na região do Bocage (1980), na França, é ilustrativa quanto à potencialidade elucidativa decorrente do abandono, pelo pesquisador, de pretensões de neutralidade, com a assunção de uma perspectiva que articule o seu ponto de vista com o dos pesquisados. Para tanto, o ato de levar a sério o interlocutor afigura-se imprescindível.

Favret-Saada morava em Paris e, em 1969, passou a viver na região rural do Bocage para fazer sua pesquisa de campo (Favret-Saada, 1981, p. 9). Como ela destaca (Favret-Saada, 1980, p. 15-16), somente a partir do momento em que passou a ser percebida como integrante do sistema de feitiçaria local - a princípio como uma pessoa encantada por um feitiço e, depois, como uma desencantadora -, é que os envolvidos em tais práticas, camponeses *iletrados*, passaram a conversar sobre o assunto com ela.

No Bocage, a bruxaria não era tratada publicamente como uma prática legítima, sobre a qual as pessoas falavam abertamente, sendo abordada na esfera pública mais como uma reminiscência exótica do passado, que, pela sua força, poderia causar algum temor (Favret-Saada, 1980).

De fato, como Favret-Saada assinala, dizer que se estuda a crença em bruxaria é automaticamente negar a condição de verdade à prática, pois, se é uma crença, não é uma verdade (Favret-Saada, 1980, p. 4). Trata-se de um discurso exotizante, o qual a pesquisadora identificou como sendo encampado pela imprensa e pela tradição acadêmica europeia (folcloristas europeus e antropólogos anglo-saxões, por perspectivas distintas) (Favret-Saada, 2005, p. 155).

Enquanto a produção dos folcloristas europeus sobre a feitiçaria rural não estava amparada em um conhecimento direto e empírico dessas comunidades, os antropólogos anglo-saxões, colocando em prática a *observação participante*, acabavam por produzir conteúdo etnográfico pautado mais na observação do que na participação (Favret-Saada, 2005, p. 156). Dessa forma:

[...] todas essas confusões giram em torno de um ponto comum: a desqualificação da palavra nativa, a promoção daquela do etnógrafo, cuja atividade parece consistir em fazer um desvio pela África para verificar que apenas ele detém... não se sabe bem o quê, um conjunto de noções politéticas, equivalentes para ele à verdade. (Favret-Saada, 2005, p. 156-157).

Esperado, então, que os camponeses não fizessem esforço algum para falar de sua bruxaria. Afinal, isso serviria apenas para descrevê-los como tolos.

A recusa em falar abertamente sobre as práticas de feitiçaria era, no entanto, lida pelas pessoas escolarizadas da região como consequência de uma suposta limitação cognitivo intelectual dos camponeses - “usam linguagem simples”, “não são capazes de simbolizar”, “você não vai conseguir extrair nada deles, pois eles não falam”, foram frases ditas à Favret-Saada (Favret-Saada, 1980, p. 4).

As explicações para o silêncio dos camponeses sobre feitiçaria passavam por uma qualificação dos praticantes como meros crentes, atrasados. Pessoas que, por terem um pensamento *primitivo*, não teriam capacidade de apreender as relações causais do mundo (*a verdade*) e, por isso, recorreriam a crenças fantasiosas da tradição local, sobre as quais também não saberiam falar (Favret-Saada, 1980, p. 4-5).

Favret-Saada inicia a pesquisa estranhando e desnaturalizando tais formulações²⁴, questionando se a bruxaria seria mesmo *não conhecível*, ou se os *letrados*, que qualificam os camponeses como pessoas ignorantes, o faziam porque precisavam vê-los como o inverso de sua imagem de acadêmicos.

Levar os camponeses a sério, ou seja, não pressupor que fazem feitiçaria porque são ignorantes, ou exóticos, é um dos pontos de partida - no sentido epistemológico - para o empreendimento acadêmico de Favret-Saada. Esse pressuposto impulsionou e viabilizou sua busca por explicações mais convincentes sobre as práticas de bruxaria na região. Explicações que não se limitassem a suprir uma vaidade acadêmica, mas que resultassem em uma real possibilidade de conhecer o outro. Tais explicações só poderiam ser obtidas se levado em conta e a sério o ponto de vista nativo.

Na pesquisa de Favret-Saada, essa postura interpretativa a permitiu perceber que a recusa em falar sobre feitiçaria não decorria de uma incapacidade cognitiva dos camponeses, mas de uma verdadeira escolha do grupo de não “jogar a Grande Divisão” com ela, que “[...] ficaria com o melhor lugar (aquele do saber, da ciência, da verdade, do real, quiçá algo ainda mais alto), e eles, com o pior” (Favret-Saada, 2005, p. 157).

²⁴ Conforme notado por ela: “[...] o Bocage não poderia ser visto como uma ilha cultural que nunca foi atingida por categoria de pensamento experimental”. (Favret-Saada, 1980, p. 14).

O acesso da pesquisadora à bruxaria no Bocage ocorreu quando os iniciados consideraram que ela havia sido “pega”, que estava enfeitiçada. Esse reconhecimento viabilizou a possibilidade de assunção por Favret-Saada de papéis do sistema de feitiçaria, uma efetiva participação, por meio de um papel social nativo, sem o qual ela não poderia conhecer tais práticas (Favret-Saada, 1980, p. 17).

A partir de sua experiência no Bocage, Favret-Saada se aprofunda sobre participação e observação na pesquisa etnográfica, desenvolvendo a ideia do “ser afetado”.

Deixar-se ser afetado é postura interpretativa que, ao considerar a importância do lugar do afeto na experiência humana - a qual “não tem nada a ver com uma operação de conhecimento por empatia” (Favret-Saada, 2005, p. 158) -, concede estatuto epistemológico a “situações de comunicação involuntária e não intencional” (Favret-Saada, 2005, p. 160), permitindo um projeto de conhecimento que desvela de forma mais substancial a *realidade*, uma etnografia possível (Favret-Saada, 2005, p. 160).

Aqui estão ilustradas as consequências epistemológicas do *ser afetado* para Favret-Saada:

Consideremos, por exemplo, os rituais de desenfeitiçamento. Se não tivesse sido assim afetada, se não tivesse assistido a tantos episódios informais de feitiçaria, teria dado aos rituais uma importância central: primeiro, porque sendo etnógrafa, sou levada a privilegiar a análise do simbolismo; segundo, porque os relatos típicos de feitiçaria lhes dão um lugar essencial. Mas, por ter ficado tanto tempo entre os enfeitiçados e entre os desenfeitiçadores, em sessões e fora de sessões, por ter escutado, além dos discursos de conveniência, uma grande variedade de discursos espontâneos, por ter experimentado tantos afetos associados a tais momentos particulares do desenfeitiçamento, por ter visto fazerem tantas coisas que não eram do ritual, todas essas experiências fizeram-me compreender isso: o ritual é um elemento (o mais espetacular, mas não o único) graças ao qual o desenfeitiçador demonstra a existência de “forças anormais”, as implicações mortais da crise que seus clientes sofrem e a possibilidade de vitória. Mas essa vitória (não podemos sobre esse assunto falar de “eficácia simbólica”) supõe que se coloque em prática um dispositivo terapêutico muito complexo antes e muito tempo depois da efetuação do ritual. Esse dispositivo pode, é claro, ser descrito e compreendido, mas somente por quem se permitir dele se aproximar, quer dizer, por quem tiver corrido o risco de “participar” ou de ser afetado por ele: em caso algum ele pode ser “observado”. (Favret-Saada, 2005, p. 161).

Se Favret-Saada não tivesse levado a sério os camponeses praticantes de magia, não teria feito as perguntas iniciais que impulsionaram sua pesquisa e

tampouco se deixaria ser afetada da forma como o foi.

Sem esse passo inicial, essa postura interpretativa inicial de tomar de forma séria o outro, não menosprezando e nem exaltando a sua existência - situações que inviabilizam qualquer tipo de troca -, sequer se cogita a possibilidade de ser afetado.

Favret-Saada nos mostra, então, que levar a sério o outro é o que coloca o pesquisador em posição de diálogo e permite o desenrolar das situações de comunicação que constituem a experiência humana, situações essas cujo desvelar constituiria, se não a essência, ao menos a mais relevante contribuição da pesquisa etnográfica (Favret-Saada, 2005).

Nesta pesquisa, tentei fazer movimentos como os que Favret-Saada descreve, principalmente quanto a não naturalizar posturas e posicionamentos de meus interlocutores, levando a sério o que era enunciado por eles.

Esse movimento foi necessário tanto em relação aos demandantes de comunidades tradicionais, como em relação aos membros do Ministério Público Federal.

Não foi uma tarefa trivial, pois precisei transitar entre esforços distintos. Tanto um esforço para compreender o ponto de vista de meus interlocutores, ou seja, para compreender a coerência de sua fala, tal como por eles enunciado; quanto um esforço para receber o que me era dito de forma crítica, eventualmente duvidando dessa invocada coerência, tudo isso sem deslegitimar suas falas.

Levar a sério o outro necessita, de fato, esforço, sendo um verdadeiro aprendizado.

Na minha experiência pessoal de trabalho de campo, esse aprendizado envolveu também levar a mim mesma a sério, não menosprezando o papel social nativo que eu já ocupava, enquanto analista do MPF, além das minhas percepções próprias. Aprendi a valorizar as situações de comunicação involuntária em que eu me envolvia, postura que possibilitou que eu explorasse sem medo, e em profundidade, o que me causava estranheza, o que, por sua vez, me permitiu construir reflexões mais consistentes.

Apenas para ilustrar brevemente meu ponto, cito situações vividas na pesquisa, que serão mais bem compreendidas após o relato etnográfico e a discussão do material.

Eu poderia tomar eventuais queixas dos demandantes de não serem

adequadamente ouvidos pelo MPF em determinados atos do processo como uma falta de conhecimento deles em relação ao trâmite burocrático. Ou, em sentido contrário, como uma total falta de respeito do órgão a essas pessoas.

No entanto, se eu adotasse essa postura, eu não estaria levando a sério nem os demandantes, e nem e os membros do MPF, e não me aprofundaria nas representações que ambos os envolvidos enunciam sobre os acontecimentos. Perderia a chance, então, de conhecer e de examinar o que realmente se passa em tais situações, de entender a dinâmica que se estabelece no processo, com toda a sua complexidade e paradoxos. Da mesma forma, eu poderia tomar certas falas dos membros do MPF sobre aspectos do processo de administração do conflito como uma percepção pessoal que seria somente fruto da estrutura institucional a que estão vinculados. Fazendo assim, também não me aprofundaria nos sentidos do que eles estavam expressando.

3.3 Graeber e o equacionamento das contradições internas dos grupos sociais.

Sobre o ato de levar a sério o interlocutor, gostaria de apontar mais uma camada de reflexões epistemológicas, a fim de iluminar possibilidades interpretativas - inclusive sobre a atuação estatal em prol de direitos de cidadania. Refiro-me à abordagem de Graeber quanto ao equacionamento na pesquisa etnográfica das contradições internas de um grupo social (Graeber, 2019).

Graeber desenvolve reflexões sobre omissões da antropologia, tal como a que ele identifica em estudos sobre magia, em que frequentemente não é dada pelo etnógrafo a devida importância a expressões de ceticismo, as quais, no entanto, podem não ser incidentais e, por isso, seriam relevantes para a compreensão da realidade estudada.

O ensaio de Graeber é, em brevíssimo resumo, uma resposta à crítica que Eduardo Viveiros de Castro faz, pela perspectiva teórica da virada ontológica/multinaturalismo, a respeito de seu trabalho sobre a magia dos malgaxes.

O debate entre Graeber e Viveiros de Castro se debruça sobre questões de validade a respeito da possibilidade de conhecimento da realidade. A discussão entre os autores acaba por trazer à tona desdobramentos da ideia de levar a sério o ponto de vista nativo, tal como a importância que é dada, para fins de viabilizar o

encontro etnográfico, do ato de considerar e problematizar contradições internas do grupo estudado:

Parece-me que levar a sério os interlocutores significa não apenas estar de acordo com tudo o que eles dizem (ou ainda, tomar suas afirmações aparentemente mais estranhas e contraditórias e tentar imaginar um mundo no qual elas possam ser literalmente verdade), mas começar reconhecendo que nenhuma das partes envolvidas na conversa irá entender a outra completamente e tampouco o mundo em torno dela. Isto é simplesmente parte do que significa ser humano. Boa parte do que nos une, óbvia e imediatamente, para além das fronteiras de qualquer espécie – incluídas as fronteiras conceituais – é o reconhecimento de nossas limitações comuns: nem que seja o fato de que todos nós somos mortais ou que nenhum de nós nunca poderá saber com certeza como nossos projetos irão funcionar. (Graeber, 2019, p. 308).

Mais adiante, Graeber exemplifica o que seria o reconhecimento de que nenhuma das partes envolvidas na conversa irá entender a outra completamente, e tampouco o mundo em torno dela:

O que estou perguntando, então, é o seguinte: “e se o Ravololona realmente for capaz de evitar que o granizo caia sobre as plantações?”. Devo confessar que me parece improvável. Mas talvez – e apenas talvez – eu esteja errado. Ainda assim, de uma coisa estou certo: nós nunca teremos a chance de descobrir se estivermos comprometidos em tratar cada declaração inusitada dos nossos interlocutores como se fosse a porta para alguma realidade alternativa que nunca iremos compreender. (Graeber, 2019, p. 317).

Levar a sério o interlocutor é, portanto, também considerar suas limitações e as contradições internas que aparecem no encontro etnográfico. É assumir que, para o entendimento das práticas e relações objeto de pesquisa, é preciso levar em conta seriamente que nem tudo fará sentido para os próprios nativos e que eles também podem se equivocar.

Assumir a perspectiva de Graeber, quanto à importância de se considerar as limitações internas do grupo, foi também importante para minha pesquisa.

Em um universo permeado por paradoxos, como é o *mundo cívico*²⁵ no Brasil, incorporar a noção de Graeber, sobre as limitações e contradições internas dos grupos, me permitiu interpretar certos aspectos do campo por essa perspectiva, o que possibilitou identificar situações marcadas por ambiguidades e, assim, tratar dos paradoxos que tanto conformam nossa experiência de cidadania brasileira.

Ademais, a presente pesquisa envolve populações tradicionais que vivem em

²⁵ *Mundo cívico* é um conceito formulado por Cardoso de Oliveira, em relação ao qual me aprofundarei mais adiante, mas que, em resumo, toma o universo onde a condição ou *status* de cidadão deve ter precedência em relação às demais (Cardoso de Oliveira, 2009; 2018).

contextos urbanos, com demandas materiais e identitárias permeadas por essa circunstância, de serem grupos urbanos, o que resulta em vivências complexas de cidadania.

Nesse contexto, a assunção de uma perspectiva epistemológica que necessariamente considere as limitações e contradições internas dos grupos, somada à postura de levar a sério os interlocutores, foi importante para fugir de romantizações e reducionismos, dando-se especial atenção aos paradoxos e ambiguidades que emergiram do campo em razão dessa complexidade.

Essa perspectiva epistemológica conduziu, ainda, a um aprofundamento reflexivo que me levou a buscar explicações fortes para as ideias de equidade expressadas pelos envolvidos no conflito. Ou seja, explicações que dessem conta tanto do aspecto material das demandas em jogo, como do aspecto moral ou do reconhecimento, o que foi relevante para o resultado final da pesquisa.

SEGUNDA PARTE

4 O MPF e a *tutela coletiva*: um olhar a partir da Procuradoria da República no Distrito Federal, pelos casos do Santuário Sagrado dos Pajés e do Seu Wanderley.

4.1 Algumas observações iniciais sobre o campo.

Esta pesquisa, valendo-se de uma abordagem empírica de caráter etnográfico, analisa processos de administração de conflitos pelo Ministério Público Federal no DF, envolvendo demandas de comunidades tradicionais, com a pretensão de observar como esses processos são vividos pelos envolvidos, à luz da noção de cidadania.

O ponto de partida é a constatação, por um lado, da dificuldade no Brasil de acesso a bens e serviços públicos por essas populações (desigualdade de acesso a bens e direitos e desigualdade de tratamento); e, do outro, a atribuição do MPF, conferida pela Constituição, de adotar medidas em relação aos direitos dessas comunidades tradicionais.

Para esta pesquisa, me concentrei nos processos de administração de conflitos realizados pela Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF), unidade do Ministério Público Federal (MPF) responsável pelos casos da Justiça Federal de primeiro grau no âmbito do Distrito Federal.

Essa é a unidade na qual eu trabalho como servidora do MPF (analista em Direito) desde 2017, em um gabinete de Procurador da República, prestando assessoria direta em relação aos procedimentos do gabinete. A PRDF é a unidade do MPF, portanto, em que estou institucionalmente inserida. Essa inserção foi vantajosa do ponto de vista analítico, tanto por facilitar o acesso a documentos e pessoas, como por possibilitar que eu utilizasse a minha vivência como servidora para captar nuances das situações etnográficas.

Meu olhar sobre o campo orientou-se por categorias que vêm sendo acionadas nos estudos da antropologia do direito no Brasil sobre a temática de desigualdade e acesso a direitos, justiça e cidadania, tais como: exclusão discursiva e sujeição civil (Cardoso de Oliveira, 2020), hipossuficiência e atuação estatal tutelar

(Mota, 2005 e 2009; Mouzinho, 2007), sentidos de igualdade no Brasil (Cardoso de Oliveira, 2011; Kant de Lima, 1995), inquisitorialidade dos sistemas de justiça no Brasil (Kant de Lima; Mouzinho, 2016).

A observação da atuação do MPF foi realizada por duas frentes principais.

A primeira foi pela análise aprofundada de dois casos concretos. A pesquisa ocorreu mediante interação ao longo de três anos com as comunidades indígena e cigana envolvidas, em conversas por telefone, mensagens e alguns encontros presenciais, realizando-se uma entrevista gravada com a filha da liderança cigana Calon no DF, Daiane da Rocha; análise dos autos de ações judiciais e de procedimentos administrativos que tramitam no MPF; análise de vídeos que registraram alguns dos acontecimentos; análise de outros trabalhos acadêmicos sobre os conflitos; e também, por entrevistas com Procuradores da República e servidores do órgão.

Acessei as ações judiciais e os procedimentos administrativos do MPF pelo sistema, respectivamente, da Justiça Federal de Processo Judicial eletrônico (PJe), e pelo sistema interno do MPF, o Sistema Único. Esses documentos são, salvo algumas exceções, públicos, tendo sido classificados pela instituição como de acesso normal. Por isso, podem ser disponibilizados ao público externo²⁶. Nesta pesquisa faço referência e cito expressamente documentos de acesso público, cujas informações estão classificadas como de acesso normal. Os documentos e procedimentos de acesso reservado não tiveram seu conteúdo citado.

O trabalho de campo se desenvolveu, a princípio, tendo como referência três casos: o do Santuário Sagrado dos Pajés; o do Seu Wanderley e o dos Warao no DF, dos quais já falei brevemente no capítulo inicial. Também já expus o motivo que me levou a não tratar, nesta dissertação, do caso dos Warao no DF.

A segunda frente de pesquisa empírica sobre a atuação do MPF, que ocorreu de forma concomitante com a primeira, foi pela construção de um panorama mais geral da atuação dos membros da PRDF, para o qual foram realizadas entrevistas com os Procuradores sobre sua atuação funcional.

²⁶ Conforme Portaria PGR/MPF nº 590, de 24 de setembro de 2021, que dispõe sobre o Sistema Único do Ministério Público Federal e estabelece como diretriz do Sistema Único a transparência, com ressalva dos dados protegidos por sigilo (art. 4º, inciso VII). (Ministério Público Federal, 2021). E Resolução CSMPF nº 207, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a divulgação de dados processuais na rede mundial de computadores no âmbito do Ministério Público Federal. (Ministério Público Federal, 2020).

A realização de entrevistas se justificou porque aportes iniciais advindos da literatura de referência sobre o MP (Mota, 2005 e 2009; Mouzinho, 2007), indicavam que a atuação do Ministério Público brasileiro ocorre por uma perspectiva predominantemente tutelar, fundamentada na ideia de hipossuficiência. A defesa dos hipossuficientes é uma categoria usada pelos Procuradores para respaldar a capacidade auto atribuída de falar em nome daqueles que são assim classificados (Mouzinho, 2007).

O entendimento de que a atuação do MP é tutelar aponta para a relevância de se examinar a atuação dos membros nesses processos, pessoal e individualmente considerados, notadamente porque gozam de independência funcional. A administração dos conflitos no bojo dos procedimentos cíveis do MP - a qual pode ocorrer de formas variadas, porque o procedimento é bastante aberto, com poucos requisitos formais obrigatórios - está, nesse passo, atrelada ao que o Procurador pensa e faz. Assim, ouvi-los diretamente poderia revelar os mecanismos de atuação da própria instituição, contribuindo para a compreensão do objeto da pesquisa.

Pelas entrevistas, gostaria de verificar se e de que modo os Procuradores acionavam a hipossuficiência para respaldar sua atuação, procurando entender, a partir dessa perspectiva, como lidam com as demandas que são apresentadas pelas comunidades tradicionais ao MPF.

Inicialmente, realizei duas conversas informais com Procuradores da República no DF, apresentando para eles o meu tema de pesquisa e fazendo algumas indagações sobre a atuação do Ministério Público no âmbito da *tutela coletiva*.

Na primeira conversa, o Procurador, que havia trabalhado com a temática indígena em outra unidade do MPF, na região Norte do país, comentou das dificuldades de lidar com as pessoas indígenas, que muitas vezes precisariam falar a mesma coisa várias vezes. Ele relatou um episódio em que tentou, em uma reunião realizada nesta outra unidade do MPF, cortar a fala de alguns desses indígenas, para tornar mais objetivo o relato feito por eles, o que teria sido inútil, porque eles continuaram repetindo a mesma fala. Comentou, ainda, que entendia que a atribuição do MP seria oferecer um suporte inicial para os indígenas, e que a tendência é que eles fossem conhecendo os seus direitos e eles mesmos fossem buscando as soluções para as suas demandas. A atuação do MP deveria ser

mínima e sempre visando à emancipação dessas comunidades.

A conversa com o Procurador, apesar de breve e pouco contextualizada, já me fez pensar sobre como as demandas da população indígena são recebidas e tratadas institucionalmente pelo MP, podendo representar processos de atuação tutelar do órgão (Mota, 2005 e 2009; Mouzinho, 2007), provocando exclusões discursivas e sujeição civil (Cardoso de Oliveira, 2020), ou de uma filtragem excessiva (redução a termo) (Cardoso de Oliveira, 2004, p. 7), que poderia impactar na própria compreensão pelo órgão das demandas dessa população.

A segunda conversa foi realizada com um Procurador que atua na área criminal. A fala dele sobre a atuação cível do MP pautou-se menos nas suas experiências próprias, e mais na percepção que ele tinha da instituição como um todo. Ele me falou da percepção que tinha de que, desde a Constituição de 1988, o MP pode muito, sendo o maior volume de trabalho na área criminal. Por isso, atuar na esfera cível não seria uma opção para muitos membros. Fez divagações interessantes sobre como a estruturação da AGU acabou dificultando a atuação do MPF na esfera cível (pois as ações civis públicas propostas pelo MPF contra a União passaram a ser defendidas por uma AGU cada vez mais estruturada); sobre as dificuldades da *tutela coletiva*, cujas demandas envolveriam conflitos que “você resolve com um ofício, ou então não tem solução”; e de como a atuação do MPF como agente de mudança da sociedade está em crise. Nesse sentido, a atuação cível do MP teria melhores perspectivas para o bem estar social do que a atuação criminal, mas ela requer paciência do membro, que tem que costurar acordos (“não é fácil, você tem que ter perfil”). O Procurador pontuou, ainda, que “atender ao cidadão prejudica a atuação coletiva”, e que “o cidadão espera muito do Ministério Público”.

As duas conversas, mesmo informais, já se mostraram bastante profícuas para fins de desvelamento do que pensam os membros sobre sua atuação funcional, indicando ser um material importante para a própria leitura dos elementos documentais disponíveis.

Inicialmente, pensei que as entrevistas poderiam não ficar adstritas aos Procuradores atualmente lotados na área cível pois, dada a mobilidade da carreira, é possível que membros atualmente na área criminal já tivessem atuado na área cível e vice-versa, de forma que as falas de todos os Procuradores da unidade

poderiam contribuir para a pesquisa. Ademais, os aportes advindos da literatura de referência (Mouzinho, 2007) também indicavam que a atuação cível e criminal do MP, conquanto respaldadas em fundamentos legais diversos, estão correlacionadas. A categoria hipossuficiência, por exemplo, é acionada para justificar a atuação do MP em ambas as esferas de atuação (Mouzinho, 2007).

No entanto, como já dito, a proposta de entrevistar o máximo possível de Procuradores da PRDF, além de difícil viabilização, se mostrou pouco pertinente para o campo, revelando-se mais interessantes as entrevistas em que era possível debater com profundidade os casos de referência, o que só seria possível com alguns membros.

As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2022 e agosto de 2023, de modo semi-estruturado, com a intenção de dialogar com os Procuradores, no mínimo, sobre: 1) suas experiências pessoais na área de *tutela coletiva*, especificamente para a defesa de direitos de comunidades tradicionais; 2) sobre a forma como conduziam os procedimentos referentes às demandas dessas comunidades, especialmente no que se refere ao modo como interagem com elas, se havia protocolos para a condução do procedimento; 3) sobre suas percepções a respeito da valorização institucional da atuação cível e criminal do MP.

Conversei com 5 (cinco) Procuradores da República que atuam na PRDF; com a, à época, Subprocuradora Geral da República Coordenadora da 6ª CCR; com uma Subprocuradora Geral da República e ex-Coordenadora da 6ª CCR; e com um antropólogo do MPF, servidor efetivo. As conversas duraram entre 40 (quarenta) minutos e 1 (uma) hora e meia. Dos oito membros do MPF entrevistados, metade eram homens e metade mulher. Metade das entrevistas ocorreram de forma virtual e a outra metade presencialmente, nos gabinetes dos Procuradores. A entrevista com o antropólogo do MPF foi virtual.

O conteúdo das entrevistas está referenciado na dissertação de forma direta, pela citação direta das falas dos entrevistados, e também de forma indireta, respaldando as afirmações que faço a respeito das representações dos membros do MPF sobre suas práticas.

A fim de preservar a identidade dos interlocutores, e considerando que, para os fins desta pesquisa, a identificação específica de cada entrevistado não é importante, optei por mencioná-los no texto de forma indeterminada, sem citar seus

nomes, me valendo tanto do gênero feminino como do masculino, aleatoriamente. A fim de tornar o texto mais fluido, optei por me referir aos Procuradores da República como membros ou apenas Procuradores.

No caso do Seu Wanderley, como a ação penal ainda está em curso, no intuito de preservar os envolvidos, notadamente os acusados, optei por mencionar expressamente apenas o nome do líder, Wanderley, e de sua filha, Daiane, por serem figuras centrais dos acontecimentos relatados. O ponto de vista deles e suas histórias em arenas públicas são relevantes para a articulação que desenvolvo, não fazendo sentido, para a finalidade deste trabalho, omitir suas identidades. Quanto aos demais envolvidos no caso do Seu Wanderley, preferi me referir aos cargos ocupados e fazer uso de pseudônimos, quando necessário.

A mesma lógica foi observada para apresentação dos envolvidos no caso do Santuário Sagrado dos Pajés. Indico expressamente o nome das pessoas, quando atuantes na arena pública e quando sua identidade se mostra relevante para compreensão do que se passa; e omito seus nomes, quando suas identidades não se mostram indispensáveis para a compreensão do fato.

Feitas, então, essas considerações contextuais e práticas sobre o trabalho de campo, vamos à sua descrição.

4.2 A Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF).

A Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF) é uma das unidades que compõem o MPF.

De acordo com a Constituição de 1988, o MPF é o ramo do Ministério Público brasileiro que atua quando há interesse da União ou de alguma entidade federal, como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama).

O MPF se organiza em três níveis distintos, conforme estabelecido em sua lei de organização (Lei complementar nº 75, de 1993): as Procuradorias da República nos Estados e no DF, onde atuam os Procuradores da República; as Procuradorias Regionais da República, onde atuam os Procuradores Regionais da República; e a Procuradoria-Geral da República, onde atuam os Subprocuradores-Gerais da República e o Procurador-Geral da República, chefe da instituição.

Esses níveis são correspondentes às três instâncias da Justiça Federal: primeiro grau, segundo grau e as Cortes Superiores (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça).

As Procuradorias da República nos Estados e no DF estão sediadas nas capitais e os Procuradores da República atuam perante a Justiça Federal no primeiro grau, com abrangência correspondente ao respectivo Estado e ao Distrito Federal.

Os integrantes da carreira do Ministério Público Federal - os Procuradores da República, Procuradores Regionais da República, Subprocuradores-Gerais da República e o Procurador-Geral da República - são usualmente chamados de *membros*²⁷.

Embora a organização administrativa do MPF corresponda às instâncias do Poder Judiciário, isso não quer dizer que sua atuação será sempre judicial. Isso é especialmente verdade no que se refere às Procuradorias da República nos Estados e no DF, que são as unidades responsáveis por, em regra, receber as notícias de eventuais irregularidades e proceder à apuração dos fatos, podendo se valer de instrumentos extrajudiciais para a administração de conflitos.

A PRDF é a unidade do MPF responsável por cuidar de fatos ocorridos no Distrito Federal que envolvam interesse da União ou de algum ente federal - ou seja, que seriam, hipoteticamente, de competência da primeira instância da Justiça Federal no Distrito Federal (Seção Judiciária do Distrito Federal).

Os casos ocorridos no Distrito Federal, mas que não envolvem interesse da União ou de ente federal, são apurados por membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), que é outro ramo do Ministério Público brasileiro, não integrando a estrutura do MPF.

A PRDF é uma unidade de porte médio, classificada pelo Regimento Interno do MPF como de Segundo Grupo, que é composto também pelas Procuradorias da República nos Estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. O Primeiro Grupo é formado pelas Procuradorias da República nos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

²⁷ Cabe notar que os membros do MPF não são chamados de promotores. Essa designação é própria dos membros dos Ministérios Públicos estaduais.

São previstas 30 vagas para Procuradores da República na PRDF, as quais estão ocupadas em 2023 por 29 membros²⁸. A título de comparação, a PR do Paraná, também do Segundo Grupo, é formada por 20 membros, e as PRs de São Paulo e Rio de Janeiro, do Primeiro Grupo, por, respectivamente, 36 e 49 membros (conforme dados divulgados pelo MPF em: <https://www.mpf.mp.br/numeros>).

A atuação funcional da PRDF, como já destacado, se dá por meio dos Procuradores da República, que são vinculados a um ofício²⁹. Os ofícios são órgãos de atuação funcional - o menor deles -, sendo titularizados pelos Procuradores da República. Um Procurador da República, para exercer sua função institucional na PRDF, precisa estar vinculado a um dos ofícios da unidade, ainda que esteja vinculado em caráter excepcional³⁰.

Na PRDF, em 2023, há dois núcleos em que os ofícios estão distribuídos: um Cível, com 12 (doze) ofícios (sendo dois deles assumidos de forma acumulada pelos Procuradores da República); e um de Combate ao Crime e à Improbidade Administrativa, com 20 (vinte) ofícios.

O Núcleo Cível é composto por 3 (três) Ofícios de Cidadania, Segurança e Educação; 1 (um) Ofício de Procurador Regional dos Direitos do Cidadão e outro Adjunto; 2 (dois) Ofícios de Meio Ambiente e Patrimônio Histórico e Cultural; e 2 (dois) Ofícios de Atos Administrativos, Consumidor e Ordem Econômica. O Núcleo de Combate ao Crime e à Improbidade Administrativa é formado por 20 (vinte) Ofícios de Combate ao Crime e à Improbidade Administrativa, sendo responsável também pelo controle externo da atividade policial³¹.

Além dos ofícios regulares distribuídos nos dois núcleos, há 5 (cinco) ofícios especiais, que formam o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO). A estrutura dos GAECO's estava prevista em Resolução do

²⁸ Essa informação consta no procedimento de correição ordinária da Procuradoria da República no Distrito Federal de 2023.

²⁹ Resolução PRDF nº 31/2018: "Art. 1º. Ofício é a unidade temática de atuação funcional dos Procuradores da República lotados na Procuradoria da República no Distrito Federal. Parágrafo único. Cada ofício da Procuradoria da República no Distrito Federal é titularizado por um Procurador da República, que será o procurador natural para todos os feitos distribuídos ao ofício". (Ministério Público Federal, 2018).

³⁰ Tal como ocorre em relação à atuação perante os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO).

³¹ Resolução PRDF nº 31/2018: "A cada Ofício de Combate ao Crime e à Improbidade Administrativa corresponderá, na qualidade de adjunto, um Ofício de Controle Externo da Atividade Policial, que constituirá o Grupo de Controle Externo da Atividade Policial da Procuradoria da República no Distrito Federal". (Ministério Público Federal, 2018).

Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), sendo efetivamente implementada em 2020³², incorporando-se a esses grupos as investigações que eram conduzidas pelas Forças-Tarefa, tal como a Lava Jato. Os Procuradores da República que atuam nesses ofícios especiais são designados por um ato específico do Procurador-Geral da República. Em tais casos, os membros atuam acumulando as atribuições do ofício especial com as atribuições do ofício regular, podendo, ainda, serem completamente desonerados das atribuições do ofício regular por um período³³.

A organização das Procuradorias da República nos Estados e no Distrito Federal deve observar algumas diretrizes previstas no Regimento Interno do MPF, mas há liberdade para a divisão de atribuições por matérias. A distribuição de ofícios de atuação temática é definida pelos próprios membros que compõem a unidade, o chamado Colégio de Procuradores, por meio de um ato administrativo (Resolução). A divisão pode ser alterada sempre pelo Colégio de Procuradores, segundo suas normas de deliberação.

A configuração atual da PRDF, dividida em dois núcleos à proporção de um terço da casa responsável pelas causas cíveis e os outros dois terços pelas causas criminais e de improbidade administrativa, foi estabelecida pelo Colégio de Procuradores em 2018, pela Resolução nº 31. Antes, essa proporção era pela metade, 15 ofícios cíveis e 15 ofícios criminais, distribuídos em quatro núcleos: Cível, de *Custos Legis* e Concursos, Criminal e de Combate à Corrupção.

De 2018 a 2023, a divisão da atuação temática na PRDF sofreu cinco alterações, para redistribuição das matérias e adequação às normas da PGR, mas sempre mantendo a proporção de cerca de um terço da casa trabalhando com temáticas cíveis e dois terços com a temática criminal³⁴.

A distribuição temática dos ofícios na PRDF é, não raras vezes, objeto de disputa entre os membros que compõem a unidade. Essas disputas estão, geralmente, relacionadas à divisão da carga de trabalho, considerando o volume de processos, a complexidade da matéria e também a quantidade de diligências externas, como as audiências judiciais, em que o comparecimento do Procurador da

³² Por meio da Portaria PGR/MPF nº 755, de 18 de dezembro de 2020.

³³ Informações disponibilizadas pelo MPF nas páginas <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/gaeco> e <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/entenda-o-caso>.

³⁴ A norma que, até novembro de 2023, disciplinava a divisão da atuação temática na PRDF é a Resolução PRDF nº 36, de 19 de maio de 2022.

República é exigido. A disputa pela distribuição temática também pode ser pautada pela visão institucional dos Procuradores da República, no sentido de entenderem ser necessário fortalecer certas áreas de atuação. Foi o que ocorreu na PRDF em 2018, em que o Combate ao Crime e Improbidade Administrativa foi reforçado, com a designação de 20 (vinte) membros para atuar na matéria (antes, eram oito cargos Criminais e seis de Combate à Corrupção).

Entre os membros circula uma impressão geral de que o trabalho nos cargos cíveis seria menos desgastante, por envolver menos audiências judiciais. Há quem diga, como já citei, que, na área cível, as questões ou são resolvidas com o envio de um cargo, ou então não tem solução. Essa impressão não é compartilhada por todos os membros, principalmente os que atuam na área cível e apresentam um perfil mais vocacionado para a temática de defesa de direitos coletivos.

Não obstante a circulação dessas impressões, no geral, os cargos cíveis, notadamente os que atuam na tutela coletiva, não são os mais cobiçados na PRDF. A preferência na escolha da lotação se dá por antiguidade e, dos cinco Procuradores da República mais antigos da PRDF, um está lotado em um Cargo de Cidadania, Segurança e Educação; dois estão atuando em cargos criminais; e outros dois em cargos de Atos Administrativos, Consumidor e Ordem Econômica.

Outras unidades do MPF estão organizadas de forma similar, mas com nomenclaturas distintas. Na PRRJ, por exemplo, a atuação funcional se faz por meio da *Área Criminal*, da *Área Cível e de Tutela Coletiva* e do *Núcleo de Combate à Corrupção*. Na PRSP, há cargos cíveis/tutela coletiva; cargos de combate à corrupção e crimes contra o sistema financeiro; e cargos criminais³⁵.

O prédio onde funciona a PRDF está localizado em Brasília, na Asa Sul, na Avenida L2, distante 5km da Praça dos Três Poderes. Até 2019, a PRDF dividia o prédio com a ESMPU, que migrou para uma sede própria ao lado da PRDF. Desde então, a PRDF passou a dividir o espaço com o Anexo I da PGR.

³⁵ Portaria PRRJ nº 578, de 20 de junho de 2014 e Portaria PRSP nº 428, de 15 de julho de 2022.

O prédio não é novo, tendo sido a sede da PGR entre 1982 e 2002³⁶. O espaço é bem cuidado, com instalações reformadas e bem conservadas. Há duas entradas para pessoas e, em ambas, há uma recepção, ocupada por funcionários terceirizados e agentes de segurança. Para acesso ao prédio, é necessária identificação do público externo e, no caso dos servidores, o acesso ocorre por catraca eletrônica com identificação digital, sendo obrigatório o uso de crachá. Tanto o público externo como os servidores devem passar por uma máquina de raio-x, como a dos aeroportos.

Dentro da unidade, em sua área externa, há um estacionamento para os servidores da PRDF.

Os Procuradores da República dispõem de vaga em estacionamento interno, no subsolo do edifício, e não passam pelos mesmos procedimentos de segurança que os servidores e o público externo, podendo acessar o prédio sem passar por catracas. Eles também não precisam fazer uso de crachás.

Na PRDF, cada Procurador da República tem seu gabinete próprio. O gabinete, projetado pelo setor de arquitetura do MPF, é, normalmente, formado por uma sala com divisões internas, havendo um espaço reservado para o Procurador da República e outro para sua equipe. A equipe dos Procuradores da República é composta, usualmente, por dois servidores de nível superior, graduados em direito (um deles servidor de carreira e o outro comissionado), que atuam como assessores; um servidor de nível médio, que atua como secretário; e um ou dois estagiários de direito.

Cada servidor tem sua própria estação de trabalho, equipada com computadores com duas telas e telefone. Na sala há armários, onde ficam guardados os procedimentos físicos de responsabilidade do ofício, e uma mesa de reunião.

³⁶ “Vinte anos após chegar a Brasília, no dia 7 de abril de 1982, a PGR passou a ocupar um edifício localizado na Avenida L2 Sul, Quadra 604. O imóvel tinha outra destinação e foi adaptado para receber o Órgão. Com o tempo, o espaço também ficou pequeno e alguns setores tiveram de se instalar em outros locais. [...]”

Em 2002, com a inauguração da atual sede, a Procuradoria-Geral da República passou a ter ambiente próprio, com prédios projetados e construídos de acordo com as necessidades do Órgão. Já o edifício de três pavimentos, na L2 Sul, que antes recebia a PGR, atualmente abriga a Procuradoria da República no Distrito Federal, órgão do MPF que atua perante a primeira instância da Justiça Federal, e alguns setores da PGR” (Auditoria Interna, Ofício do MPF junto ao Cade e Plan-Assiste)”. (Brasil, 2022).

Na PRDF, o trâmite geral dos expedientes é administrado pela Coordenadoria Jurídica e de Documentação (Cojud). É esse setor que organiza os expedientes recebidos na PRDF - documentos, autos judiciais, procedimentos, digi-denúncias -, fazendo o encaminhamento para os gabinetes, a fim de serem apreciados pelos membros.

Uma das divisões da Cojud é a Sala de Atendimento ao Cidadão, setor em que os servidores, normalmente técnicos, ficam responsáveis por fazer o contato direto com as pessoas que procuram o MPF para noticiar alguma irregularidade e pedir providências. O relato da irregularidade pode ser feito pessoalmente na PRDF, ou virtualmente, em uma página disponibilizada pelo MPF para essa finalidade (<https://www.mpf.mp.br/servicos/sac>).

O atendimento ao cidadão não precisa ser feito obrigatoriamente por essa via. É possível que as pessoas façam contato direto com os membros - o que é menos usual - ou com os servidores do gabinete, por email, telefone ou presencialmente. Os canais de contato mais direto com os Procuradores da República e seus gabinetes, embora não sejam sigilosos, não são amplamente divulgados. Assim, os demandantes falam diretamente com o gabinete, em regra, quando já há um procedimento instaurado e um Procurador responsável pelo caso, ou quando o cidadão, por algum motivo específico, tem conhecimento prévio dos canais de comunicação direta e os utiliza.

Todos os documentos que dão entrada no MPF recebem um número e são distribuídos para um ofício, cujo Procurador da República em exercício se torna responsável.

A responsabilidade pelo expediente é atribuída por sorteio, ou segundo regras de distribuição por dependência - situação em que o novo expediente é repassado para algum ofício específico, normalmente por já haver procedimento que trate da mesma questão.

Todos esses documentos - autos judiciais, inquéritos policiais, procedimentos administrativos, inquéritos civis, documentos simples - formam o acervo do ofício, cabendo ao Procurador responsável pelo ofício dar encaminhamento ao acervo.

Nesse formato, a atividade-fim da PRDF é operacionalizada pela Cojud e conduzida, majoritariamente, pelas células atomizadas que são os gabinetes dos Procuradores da República.

No dia a dia da PRDF, não há tanta convivência entre as equipes dos gabinetes, que passam a maior parte do tempo dentro de suas respectivas salas. As trocas ocorrem mais informalmente, nos espaços comuns do prédio - copa, corredores, banheiros - e nem sempre referem-se aos assuntos de trabalho.

Atualmente, os expedientes da PRDF tramitam em formato eletrônico. A transição para o formato eletrônico iniciou-se em 2018 e, como consequência, o acervo de documentos físicos nos gabinetes vem diminuindo desde então.

A rotina de trabalho dos gabinetes é definida pelos Procuradores da República e, por isso, costuma variar bastante. A variação ocorre em relação à forma de atendimento ao público, distribuição e delegação das tarefas, horário de trabalho, forma de comunicação entre a equipe, dentre outros.

Entre os gabinetes cíveis e criminais há uma diferença relevante no trabalho, que é a circunstância de somente os escritórios criminais receberem a distribuição de inquéritos policiais.

Os escritórios cíveis não trabalham com inquéritos policiais. Na prática, isso significa que a apuração dos fatos no âmbito cível ocorre nos procedimentos presididos pelo próprio Ministério Público, e não pela Polícia Federal.

Considerando que para cada escritório há um Procurador da República que o titulariza, e que os expedientes estão vinculados ao escritório, e não ao Procurador, quando o membro se afasta de suas atividades, há a designação de um substituto, segundo regras previamente definidas. O Procurador da República substituto conta, normalmente, com o apoio da assessoria do gabinete do Procurador substituído.

A atuação das Procuradorias da República nos Estados e no DF é coordenada, integrada e revisada pelas Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF (CCR) e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), órgãos setoriais vinculados à PGR. As Câmaras, que são 7 no total, são organizadas por temáticas: Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em geral (1ª); Criminal (2ª); Consumidor e Ordem Econômica (3ª); Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (4ª); Combate à Corrupção (5ª); Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (6ª); Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional (7ª).

Na rotina dos gabinetes, as Câmaras e a PFDC estão presentes sobretudo como instâncias revisoras do exercício funcional dos membros da instituição. O arquivamento de procedimentos preparatórios e inquéritos civis, por exemplo, devem

ser submetidos à apreciação da Câmara temática respectiva, para fins de homologação.

No que se refere à atividade de coordenação, esta varia muito a depender da área temática. As Câmaras costumam apresentar perfis de atuação institucional muito próprios, que, às vezes mais, às vezes menos, impactam no trabalho dos Procuradores da República. No tópico que tratará do caso que foi objeto da minha pesquisa, descreverei um pouco a atuação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, responsável pela temática Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais.

Por fim, cabe registrar que a PRDF, no âmbito cível, não tem muita interlocução com outras unidades do MPF em Brasília, como a Procuradoria Regional da Primeira Região, ou a PGR - salvo as Câmaras de Coordenação e Revisão. Segundo alguns Procuradores, em Brasília, a PRDF é vista como a unidade menos prestigiada de todas, dada a imponente de suas vizinhas.

Se cada unidade do MPF ostenta um perfil específico de atuação, dado pelas realidades locais específicas, pode-se dizer que a peculiaridade da PRDF, no âmbito cível, é a sua proximidade dos órgãos de deliberação central do Poder Executivo, o que permite uma interlocução mais próxima com eles e faz com que a unidade, não obstante a pequena área territorial, tenha alguma relevância estratégica no âmbito institucional.

Além da condução dos procedimentos distribuídos ao ofício, os Procuradores da República, na área cível, podem assumir outras funções, não necessariamente vinculadas a um procedimento. Podem, por exemplo, ser designados para compor Conselhos de Estado em cuja composição o MPF tem assento.

É dessa forma, em resumo, que a PRDF funciona em seu dia-a-dia.

Foi nesse ambiente institucional e com essa rotina de trabalho que as dinâmicas de administração de conflitos nos dois casos que irei descrever se desenvolveram.

4.3 O Caso do Santuário Sagrado dos Pajés.

[Introdução]

Jumento: Aquela altura da estrada já éramos quatro amigos. Queríamos fazer um conjunto, bem. Queríamos ir juntos à cidade, muito bem. Só que, à medida que a gente ia caminhando, quando começamos a falar dessa cidade, fui percebendo que os meus amigos tinham umas idéias bem esquisitas sobre o que é uma cidade. Umás idéias atrapalhadas, cada ilusão. Negócio de louco... (Bardotti; Buarque, 2023).

Um de meus interlocutores, Procurador da República na PRDF, descreveu o caso do Santuário Sagrado dos Pajés como bastante “sui generis”, por três motivos.

Primeiro, por envolver a atuação ativa do MPF, que propôs ação civil pública em 2009 visando ao reconhecimento judicial de terra indígena em meio urbano, em Brasília. O Procurador se refere a *terra indígena* em um sentido bem técnico, para designar a ocupação tradicional na forma do art. 231, 1º, da Constituição, que estabelece serem:

[...] terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

É que o Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/1993) prevê outras formas de ocupação da terra, como as *reservas indígenas*. O Estatuto do Índio estabelece que “as áreas reservadas na forma deste artigo não se confundem com as de posse imemorial das tribos indígenas” (art. 26, parágrafo único).

As terras indígenas têm, portanto, um regime jurídico específico, estabelecido pela Constituição (§§2º e 3º do art. 231), destinando-se à posse permanente, cabendo aos seus ocupantes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, sendo as terras inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

O regime jurídico das *terras indígenas* reconhecidas na forma do art. 231 é muito mais protetivo se comparado ao da *reserva indígena*. As reservas indígenas são áreas destinadas a servir “de habitat a grupo indígena, com os meios suficientes à sua subsistência” (art. 27). É, literalmente, um espaço reservado pelo Estado para que um grupo indígena o ocupe, podendo ser mais facilmente alterado pelo poder público, já que não se relaciona com a tradicionalidade do grupo. As reservas

indígenas, diferentemente das terras indígenas, não são inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

Assim, o Procurador, ao chamar a atenção para a ação do MPF, chama a atenção para a circunstância de ter sido pleiteado pelo órgão o reconhecimento de uma ocupação de caráter tradicional, *terra indígena* do art. 231 da Constituição, e não uma simples *reserva indígena* com as garantias apenas do Estatuto do Índio.

O segundo motivo de o caso ser “sui generis” é o fato de a ação ter sido proposta com base em uma tese controversa dentro da própria Funai e do MPF, a respeito da tradicionalidade da ocupação, a qual não ocorre “*de maneira estritamente cronológica*”, nas palavras do Procurador da República. Terceiro, em benefício de uma comunidade muito pequena, composta por um ramo parental de indígenas da etnia Fulni-ô Tapuya, descendentes diretos de seu líder, o Pajé Santxiê Tapuya, que faleceu em 2014, e da viúva do Pajé, que é da etnia Guajajara.

O caso do Santuário dos Pajés também me pareceu “sui generis”. Valendo-me dos pontos destacados pelo Procurador, vou relatar seus detalhes.

O caso é extenso e complexo. Tomando como referência o primeiro pedido formal da comunidade de regularização fundiária da ocupação indígena, realizado perante a Funai em 1996, até o momento que finalizo este texto, em 2023, são 27 anos de conflito com o Estado e com diversos outros atores, principalmente as empreiteiras.

A complexidade do conflito, ademais, parece ser exponencial, como só mesmo um conflito que envolve o sagrado, ideias diversas de cidade e modos de vida diversos, poderia ser.

O caso do Santuário Sagrados dos Pajés é, também, um conflito bem documentado, tanto pela imprensa como pela academia, o que me permitiu, a despeito da distância temporal de alguns dos fatos, construir um campo bastante substancioso.

Além da documentação que forma os procedimentos oficiais - procedimentos administrativos e autos judiciais - há gravações de importantes acontecimentos, disponibilizadas no YouTube, matérias jornalísticas, reportagens com fotos, sites que falam do assunto, monografias e dissertações.

Ainda assim, o relato que farei aqui é, como toda narrativa, um recorte. E é um recorte que pretende se debruçar sobre interseção do que foi vivido pela

comunidade indígena com o que foi vivido pelo MPF, descrevendo como essa interseção impactou cada um desses lados.

Esse será o fio condutor da minha narrativa que, ainda assim, pode parecer às vezes muito desviante. Como costumam ser os conflitos complexos, o caso do Santuário Sagrado dos Pajés é como um caminho sinuoso. O percurso não linear é incontornável. Se quisermos alcançar um ponto mais a frente nesse caminho, não cabe fazer desvios, não cabe sobrepor linhas retas a fatos emaranhados. Esse percurso, no entanto, certamente valerá a pena, ainda que remanesçam muitas curvas ou encruzilhadas a serem exploradas oportunamente.

4.3.1 Um pouco mais de contexto.

“Não se pode traçar uma reta em um espaço curvo” (Alÿs, 2010).

A ação do MPF foi proposta na Justiça Federal do DF em 19/11/2009, em face da Funai, do Instituto Brasília Ambiental (Ibram), da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) e do Governo do Distrito Federal (GDF)³⁷. A sentença foi proferida em 14/11/2013. O pedido do MPF foi julgado parcialmente procedente para reconhecer como terra indígena tradicionalmente ocupada uma área de 4,1815 hectares - e não de 50 hectares, como o MPF havia pleiteado - localizada no então novo bairro em construção, o Setor Noroeste. Foi conferida aos indígenas da etnia Fulni-ô Tapuya, que formam a Comunidade Indígena do Santuário Sagrado dos Pajés, a posse permanente da área, determinando-se à Funai que procedesse à respectiva delimitação.

O MPF, a Terracap, a Funai, o Ibram e o GDF recorreram da sentença e o caso foi remetido ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região em junho de 2017.

Visando a uma solução consensual, pois a disputa judicial vinha dificultando a execução pelo governo distrital das obras de infraestrutura do bairro, em julho de 2018 as partes celebraram um acordo. No acordo reconheceram a área de 32,4868 hectares como de posse permanente da comunidade indígena, composta pela cônjuge e descendentes diretos do Pajé Santxiê Tapuya (João Mário Veríssimo), bem como os respectivos cônjuges e descendentes. A área foi reconhecida como de

³⁷ Ação Civil Pública nº 2009.3.00.038240-0 (numeração atual 0037295-76.2009.4.01.3400), em trâmite na 2ª Vara Federal Cível da SJDF.

natureza de terra tradicionalmente ocupada, nos termos do §1º do art. 231 da Constituição da República, a ser destinada de forma permanente e ao usufruto exclusivo e gestão da comunidade indígena.

Diante da celebração do acordo, que foi homologado pela Justiça em 12/12/2018, e da desistência das partes em recorrer da sentença, ocorreu o trânsito em julgado³⁸. Estava, então, encerrada a discussão judicial quanto à ocupação em caráter tradicional da área do Santuário Sagrado dos Pajés pela comunidade indígena Fulni-ô Tapuya.

A ação tramita na justiça até hoje, agora para que se dê cumprimento ao acordo, que previu várias obrigações específicas para os pactuantes, tal como o dever de implantação, pela Terracap, de sistema de abastecimento de água e esgoto na comunidade, e de realizar o cercamento da área. O cumprimento do acordo tem gerado novos tensionamentos, envolvendo o GDF e a Funai, mas sobretudo a Terracap e outras etnias e grupos que vivem na região.

Voltando à narrativa do Procurador, além de a ação do MPF ser “sui generis”, o seu acolhimento pela Justiça, ainda que parcial, seria um acontecimento raro, uma “decisão bastante surpreendente”, pois “a gente conta nos dedos na história do indigenato no Brasil as decisões do judiciário que declararam uma terra como indígena e essa foi uma delas” - daí porque a excepcionalidade do caso.

Atualmente, além do processo judicial, há um procedimento administrativo na PRDF (nº 1.16.000.001150/2016-91) cuja finalidade é acompanhar o andamento e cumprimento da sentença proferida na ação civil pública do MPF e nas demais processos e procedimentos administrativos referentes à ocupação indígena no setor Noroeste do Distrito Federal.

Vou apresentar agora como a comunidade do Santuário Sagrado dos Pajés foi formada, o que desencadeou o conflito e os motivos que levaram o MPF a atuar no caso.

³⁸ Trânsito em julgado é um termo jurídico que designa o momento em que uma decisão não pode mais ser objeto de recurso, tornando-se definitiva. O termo é utilizado na Constituição da República e em algumas leis, como o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

4.3.2 “Uma comunidade muito pequena”.

O Santuário Sagrado dos Pajés é hoje uma terra indígena, nos termos do art. 231, §1º da Constituição da República, de pouco mais de 32 hectares, localizada no Plano Piloto de Brasília, no Setor Noroeste, em área da antiga Fazenda Bananal.

O Setor Habitacional Noroeste não existia no projeto original de Brasília de Lúcio Costa, tendo sido prevista ocupação residencial da região pelo arquiteto anos depois da inauguração da cidade, no documento Brasília Revisitada, elaborado por ele entre 1985 e 1987. Esse documento é uma proposta de revisão, pelo próprio Lúcio Costa, da concepção urbanística de Brasília e dos critérios para sua preservação. A criação do novo bairro foi justificada à época, conforme consta no Brasília Revisitada, pela necessidade de promover a integração da população de menor renda, “hoje praticamente expulsas da cidade” (Instituto, 2007, p. 90).

A revisão foi incorporada à concepção urbana da cidade, para fins de preservação, pelo Decreto distrital nº 10.829, de 14 de outubro de 1987, em conformidade com o projeto original de autoria de Lúcio Costa. Posteriormente, embasou a Política Habitacional do Distrito Federal para o período 1999/2002 (Decreto distrital nº 21.202, de 17 de maio de 2000), a qual previu a implantação do “Setor Noroeste (Setor de Habitações Coletivas Noroeste - SHCNW), conforme item do Projeto Lúcio Costa, do Plano de Governo”. E, finalmente, justificou, na revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT pela Lei complementar distrital nº 803, de 25 de abril de 2009, a criação efetiva do Setor Noroeste, como estratégia de oferta de áreas habitacionais com o objetivo de atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda³⁹.

³⁹ Art. 134. A estratégia de oferta de áreas habitacionais tem o objetivo de atender à demanda habitacional a partir de projetos e programas de iniciativa pública voltados a diferentes faixas de renda, buscando:

I – a oferta de áreas em diferentes partes do território;

II – a proximidade com núcleos urbanos consolidados onde haja oferta de serviços, comércios e equipamentos comunitários;

III – a proximidade com os principais corredores de transporte;

IV – o respeito à capacidade de suporte do território, no que se refere ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais.

Parágrafo único. A oferta de áreas habitacionais deverá ser promovida mediante a urbanização de novos núcleos ou mediante a otimização de localidades urbanas com infraestrutura subutilizada, com vazios residuais ou com áreas obsoletas.

Art. 135. Constituem áreas integrantes desta estratégia, conforme o Anexo II, Mapa 2 e Tabela 2D:

I – Setor Habitacional Noroeste, na Região Administrativa do Plano Piloto; [...]

Contudo, as novidades urbanísticas propostas por Lúcio Costa para Brasília na década de 1980 desconsideravam que, já à época da elaboração do Brasília Revisitada, indígenas haviam se estabelecido consistentemente, desde a década de 1960, em boa parte da área que Lúcio Costa concebeu poder ser destinada à construção de novas habitações coletivas.

Em 1957, indígenas da etnia Fulni-ô, da família Veríssimo (Pedro e Maria), e de outras famílias da Aldeia Ipanema, vieram de Águas Belas, município de Pernambuco, para Brasília, para trabalhar na construção da cidade. Elas passaram a ocupar a região do Santuário Sagrado dos Pajés, a antiga Fazenda do Bananal, para realização de seus rituais sagrados e práticas tradicionais, estabelecendo uma conexão com a mata nativa de cerrado ainda preservada (Brayner, 2013, p. 64). Nas décadas que se seguiram, outros indígenas Fulni-ô de Águas Belas viveram o mesmo processo migratório, dentre eles o filho de Pedro e Maria, João Veríssimo, o Pajé Santxiê Tapuya .

Indígenas da etnia Tuxá também se estabeleceram na região, na década de 1970, o que mais tarde resultou na realização de casamentos interétnicos.

Em 1986, Ivanice Tononé, indígena da etnia Kariri-Xocó, veio de Porto Real do Colégio, em Alagoas, para realização de tratamento médico em Brasília, sendo acolhida por Santxiê. A estadia que seria temporária acabou se estendendo e ela estabeleceu moradia sua e de sua família na área do Bananal, tendo se formado uma aliança entre os grupos.

Brayner assinala que “no Nordeste, a aliança entre os Kariri-Xocó e Fulni-ô são conhecidas especialmente no que diz respeito às alianças matrimoniais e ao ritual Ouricuri praticado por ambas as etnias”, o que perdurou por algum tempo também em Brasília (2013, p. 66).

A ocupação foi, portanto, iniciada pelos Fulni-ô de Águas Belas/PE, nos anos de 1950⁴⁰, sendo consolidada pelo Pajé Santxiê Tapuya. A partir dos anos 1970, foram estabelecidas alianças com os Tuxá e, depois, a partir dos anos 1980, com os Kariri-Xocó. Essas etnias não eram vistas como invasoras pelos Fulni-ô, mas sim,

⁴⁰ No requerimento dirigido à Funai em 1996, de regularização da ocupação, Santxiê Tapuya informa que a posse da área fora adquirida pelos seus pais na década de 1970, pela quantia de CR\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil cruzeiros), sendo desmembrada da Fazenda Bananal e ficando conhecida como Chácara Tapuya.

como aliadas (Brayner, 2013, p. 66). Dessa forma, criou-se o que era chamado de Comunidade Indígena do Bananal.

Nesse território, a comunidade indígena pôde fazer o uso cotidiano e coletivo de costumes e tradições próprias. Eles se comunicam em sua língua própria (Ya:thê, no caso dos Fulni-ô), educam seus filhos de acordo com suas tradições, desenvolvem a relação com o sagrado e com a natureza, realizando rezas e cultos que fortalecem sua identificação étnica, tal como o Ouricuri e o culto do Juazeiro Sagrado (Magalhães, 2009, p. 33).

Fazem pequenas roças para subsistência (milho, feijão, mandioca), prática a que já estavam habituados em Águas Belas/PE⁴¹, sem deixar de lado a preocupação com a manutenção do cerrado nativo, cujos recursos são manejados de forma tradicional. São exemplos do manejo sustentável do cerrado a fabricação de artesanatos e produtos de medicina tradicional, os quais foram comercializados por Santxiê Tapuya em uma loja no térreo da Funai (Brayner, 2013, p. 90), a qual não existe mais atualmente.

A comunidade se mantinha também pela remuneração recebida por alguns de seus membros, com a prestação de serviços autônomos e a integração ao serviço público. Como destaca Brayner, Santxiê Tapuya era servidor da Funai (Brayner, 2013, p. 90).

Esses variados elementos, convergindo e ebulindo em um contexto de crescimento urbano da nova capital do país, apontam para a complexidade da ocupação desse território e, conseqüentemente, dos conflitos decorrentes dessas relações, tanto entre os próprios membros da comunidade indígena, como com outros agentes, como o Estado, a comunidade acadêmica, as construtoras, etc.

Não obstante toda essa complexidade social, esses elementos, ainda que sujeitos a certas pressões, estavam razoavelmente acomodados até o início dos anos 2000 (Brayner, 2013; Magalhães, 2009). As diversas etnias viviam a seus

⁴¹ Sobre a vida dos Fulni-ô em Águas Belas/PE, Brayner destaca que: “Os Fulni-ô de Águas Belas vivem uma situação em suas terras em que a aldeia e a cidade se confundem. Os Fulni-ô contam que a Princesa Isabel deu as terras para eles por terem participado da Guerra do Paraguai. Essas terras são o que hoje é toda a cidade de Águas Belas em que vivem maioria de não indígenas. Já a aldeia Fulni-ô, ou Aldeia Grande, é localizada dentro do perímetro da cidade, com 11.505 hectares. A relação entre a cidade e a aldeia é muito próxima e mesmo dependente. Portanto, a situação dos Fulni-ô que vieram para Brasília viver em um contexto urbano não é novidade, como também o fato de procurarem um espaço de mata, separado de onde trabalhavam para praticarem seus cultos e rezas é muito parecido com a configuração que os próprios Fulni-ô construíram em sua própria aldeia em Águas Belas”. (Brayner, 2013, p. 12-13).

modos na Fazenda do Bananal, sob a liderança de Santxiê Tapuya. E, perante o Estado e a sociedade local, permaneciam invisibilizados, sendo sua presença na região pouco conhecida pela população em geral, e não valorizada ou formalmente reconhecida pelo poder público.

Nesse momento, a comunidade era vista como uma só e identificada como Reserva Indígena do Bananal ou indígenas da Fazenda Bananal, e também como comunidade do Santuário Sagrado dos Pajés.

A construção do Setor Habitacional Noroeste, que ganhou concretude em 2007, acabou por intervir de forma profunda nesse arranjo.

Isso porque, o traçado do bairro⁴² se sobrepunha a grande parte da área ocupada pela Reserva Indígena do Bananal.

A comunidade vinha, já há algum tempo, tentando regularizar a situação fundiária de sua ocupação. Em 1996, Santxiê Tapuya requereu formalmente à Funai a identificação e demarcação da área como território indígena de posse permanente de seu grupo étnico⁴³. O caso foi repassado à Terracap, para que regularizasse a posse para a “família Tapuya”, o que foi recusado pela empresa pública, sob a justificativa de que a área estava inserida no perímetro definido para implantação do futuro Setor Habitacional Noroeste.

Os autos não retornaram da Terracap à Funai, mas foi aberto um outro procedimento na Fundação, referente à regularização do território indígena da Fazenda Bananal, no bojo do qual a antropóloga Stella da Matta Machado elaborou um Relatório do Levantamento Prévio (Nº 09/DAF), em junho de 2003. O procedimento continuou a tramitar na Funai nos anos que se seguiram, mas sem que houvesse a designação de um Grupo de Trabalho para realização de estudos técnicos de identificação e delimitação.

A construção do novo setor habitacional, lado outro, só poderia ser iniciada com a anuência do Ibama, que deveria emitir uma licença prévia em favor da Terracap, responsável pelo empreendimento de loteamento urbano.

⁴² Definido pelo Projeto Urbanístico de Parcelamento do Setor de Habitações Coletivas Noroeste, aprovado pelo Decreto distrital nº 28.684, de 15 de janeiro de 2008, que contém o Projeto de Urbanismo - URB 40/2007 e o Memorial Descritivo MDE 040/2007, publicados no Diário Oficial do Distrito Federal de 16 de janeiro de 2008.

⁴³ O requerimento foi formulado na tentativa de proteger a área em que a comunidade vivia da invasão de posseiros que ocupavam irregularmente uma área próxima, conhecida à época como “Favela do CEUB”. (Brayner, 2013, p. 68).

Em março de 2007, o Ibama expediu um aditamento à Licença Prévia nº 20/2006, estabelecendo como condicionante para validade da licença que a Terracap obtivesse da Funai “um posicionamento definitivo sobre a situação das famílias indígenas que ocupam parte da área, solucionando imediatamente o caso” (item 2.35).

Para além de possíveis reflexões de ordem simbólica a respeito do fato de uma licença ambiental tratar diretamente da situação de famílias indígenas, o que se viu foi que essa condicionante implicou de forma muito direta a comunidade, renunciando a adoção, por órgãos do poder público, de medidas para sua retirada do local.

E a reação dos indígenas foi contundente. Santxiê Tapuya e seu irmão Towê Fulni-ô, em conjunto com o grupo indígena Kariri-Xocó e Tuxá, todos representados por Santxiê Tapuya e assistidos por uma advogada particular especialista em direitos humanos⁴⁴, ajuizaram em janeiro de 2008 uma ação cautelar contra a Terracap, o GDF, o Ibama e a Funai, a fim de, nos termos do art. 231 da Constituição, impedir a remoção da comunidade da área e tornar sem efeito a Licença Prévia 20/2006⁴⁵. Na ação foi invocada a tradicionalidade da ocupação da terra e o respectivo direito do grupo indígena à sua posse permanente.

Em 21/01/2008, os indígenas da *Reserva do Bananal*, como eram também identificados à época, estiveram na sede da PRDF, prestando declarações ao Procurador da República então responsável pelo caso e argumentando sobre o seu direito de permanecerem no local.

Em 24/01/2008, os mesmos indígenas autores da ação cautelar, assistidos pela mesma advogada, ofereceram uma Representação à 6ª CCR, na qual relataram os fatos e pediam que o MPF investigasse a responsabilidade da Funai por várias ações e omissões suas na condução do procedimento relativo à Terra Indígena do Bananal, como o desaparecimento de documentos, não constituição do GT para demarcação da área e elaboração de pareceres contrários aos estudos técnicos.

A Representação foi encaminhada à PRDF que, no mesmo dia, instaurou “Procedimento Preparatório para apurar eventual irregularidade descrita nos fatos

⁴⁴ A advogada é Sandra Nascimento, com quem conversei em 2022 na reunião do Jusdiv sobre o meu projeto de pesquisa.

⁴⁵ Ação cautelar nº 2008.34.00.001667-0.

noticiados na presente peça de informação”. Dava-se início então, em janeiro de 2008, ao Procedimento Preparatório do MPF nº 1.16.000.000301/2008-83, cujas informações serviram à propositura da ação civil pública pelo órgão quase dois anos depois, em novembro de 2009.

4.3.3 O tumultuado trâmite no MPF.

Enquanto isso, a comunidade continuava reagindo à ofensiva do GDF, articulando “[...] uma rede de pessoas em torno da causa, que são chamados de apoiadores, (categoria êmica) formando o movimento Santuário não se move” (Brayner, 2013, p. 103-104).

O Santuário dos Pajés contava com uma intensa mobilização para o seu reconhecimento, envolvendo ativistas ambientais, da causa indígena, comunidade acadêmica da UnB, intelectuais e trabalhadores. Enfim, “pessoas que compartilham entre si o interesse por questões sociais e com as próprias reivindicações dos índios, valores outros que não os apregoados pela sociedade de consumo e sua lógica predatória” (Brayner, 2013, p. 104).

A construção do Setor Noroeste suscitou muita polêmica à época, não apenas pela questão indígena, mas também pelos possíveis graves impactos ambientais que poderia causar, por estar situada ao lado do Parque Nacional de Brasília; e pela falta de transparência dos processos públicos envolvendo a liberação da construção do bairro⁴⁶.

Essas disputas, conflitos e tensionamentos estão fartamente documentadas publicamente em trabalhos acadêmicos sobre o Santuário Sagrado dos Pajés e o Setor Noroeste, de diferentes áreas⁴⁷, matérias de grandes jornais⁴⁸, blogs e registros em vídeos, realizados por diferentes perspectivas⁴⁹.

⁴⁶ “Conjecturas à parte, através da operação Caixa de Pandora da Polícia Federal, autorizada pelo Supremo Tribunal de Justiça, sabe-se que dezoito deputados distritais da base do Governador Arruda receberam quatrocentos e vinte mil reais de propina para aprovar o Plano Diretor que previa o Setor Noroeste como idealizado pelo governo de Arruda e Paulo Otávio, no esquema que ficou conhecido como ‘Mensalão do DEM’ (FORTES, 2010)”. (Crevels, 2014, p. 42).

⁴⁷ Magalhães, 2009; Brayner, 2013; Crevels, 2014; Januzzi, 2016; Melo, 2019; Queiroz, 2021.

⁴⁸ Algumas delas foram juntadas ao procedimento do MPF.

⁴⁹ Há muitos vídeos sobre o Santuário dos Pajés no Youtube, sendo de se destacar o canal santuariodospajés, aparentemente mantido pela própria comunidade (<https://www.youtube.com/@santuariodospajés>) e o de Diego Mendonça (<https://www.youtube.com/@diego.mendonca>), que parece ter atuado como colaborador no início do conflito, fazendo vários registros.

Um desses registros é o vídeo *A cura do pajé*, disponível no YouTube (A Cura, 2008). Fiquei sabendo desse vídeo por um interlocutor, indígena diretamente envolvido no conflito desde o seu início. Ele me disse que o vídeo registrava o enfrentamento direto, “olho a olho”, entre o Pajé Santxiê e um Procurador.

O vídeo é o registro de uma reunião ocorrida em 16 de junho de 2008 na PRDF, da qual participaram o Procurador responsável pelo caso na ocasião; representantes da 6ª CCR; indígenas da comunidade, liderados pelo Pajé Santxiê, e de outras etnias e comunidades; representantes da Defensoria Pública da União e da Procuradoria Federal especializada junto à Funai.

Na data da reunião, em junho de 2008, já haviam se passado cinco meses de tramitação do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.000301/2008-83 e o MPF havia apenas requisitado informações por escrito aos órgãos públicos envolvidos, juntando-se aos autos algumas respostas.

Em março de 2008, foram enviados ofícios de teor mais contundente ao Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Terracap, ao Presidente da Funai e ao Presidente do Ibama. Neles, o MPF solicitava informações sobre a posição dos órgãos quanto à ocupação da área da Fazenda do Bananal pela comunidade indígena e registrava ser favorável “a solução consensuada com a participação dos indígenas da Funai e do MPF no processo de regularização fundiária da referida Reserva Indígena capaz de trazer solução plausível aos interesses indígenas, como também conciliar o desenvolvimento de Brasília”.

Nas comunicações endereçadas à Terracap e ao GDF, o Procurador da República, além da solicitação de informações, requereu explicitamente a paralisação de qualquer medida atinente à implementação do Setor Habitacional Noroeste que pudessem causar prejuízos aos povos indígenas da Reserva do Bananal, como a sua transferência.

Pelo teor dessas manifestações do MPF, é possível verificar a postura conciliatória que foi adotada nesse momento inicial. O órgão ministerial, mesmo expressando uma preocupação com a comunidade indígena, não chancelava completamente nenhuma das duas posições, nem a permanência incondicional da comunidade indígena na área, nem a sua retirada do local sem quaisquer garantias ou como se fossem invasores.

A Terracap, em resposta de abril de 2008, não aceitando a manutenção da comunidade na área, e qualificando a ocupação como uma invasão de área pública, propôs a disponibilização de uma área para relocação das famílias, situada na Região Administrativa Recanto das Emas, distante mais de 30km do Setor Noroeste. Em uma comunicação adicional, de maio de 2008, informou que foi contemplado no Plano de Ocupação do Parque Burle Marx *“um memorial em homenagem à cultura indígena”*.

A Funai, por sua vez, manteve a posição contrária a remoção das famílias e a favor de uma solução consensuada para a regularização fundiária, mas sem encampar a tese da tradicionalidade da ocupação, deixando de adotar providências contundentes em defesa da comunidade.

O mês de junho de 2008 foi, portanto, um momento crucial no conflito, de muita pressão da comunidade indígena. O Estado, tanto pela ação - Terracap e o GDF -, como pela omissão - Funai e Ibama -, forçava uma solução que possivelmente resultaria na remoção da comunidade da área. O MPF, por sua vez, permanecia mais ou menos neutro, não tendo tomado nenhuma medida mais contundente a favor da comunidade indígena e tentando mediar uma solução conciliatória entre as partes.

Voltemos ao vídeo. Ele se inicia com uma tela preta com o seguinte texto: “Reunião entre a Procuradoria Regional do Distrito Federal, Funai e a Comunidade Indígena do Bananal. Brasília, 16 de junho de 2008”.

O próximo quadro já é a filmagem da mencionada reunião. Começa com um enquadramento em que se vê o Procurador da República sentado na ponta de uma mesa, com mais duas pessoas sentadas próximas a ele, em trajes formais. Aparece uma legenda no vídeo o identificando como Procurador da República. O Procurador da República, gesticulando com as mãos, imita um condutor ao volante e conta a história de um sujeito que estava conduzindo um veículo a 90 km/h e se viu surpreendido por um outro carro querendo ultrapassá-lo pela faixa em que estava. O motorista não sai de sua mão pois estaria com a razão. No entanto, “[...] estava com a razão dele e morreu com a razão. Mesmo estando com a razão o cara tinha que sair porque o cara ali...”.

Na sequência, o Procurador da República contextualiza sua fala, explicando que aquela pequena anedota serviria para ilustrar a necessidade de se fazer uma

análise de cenário, “para saber até onde vai, quais são as formas de luta, onde atacar, onde enfrentar. Porque se a gente ficar só em uma batida, amanhã pode ter esse desfecho ruim pra todo mundo [...]”.

Assim que o Procurador da República finaliza a sua fala, ouve-se a voz de uma pessoa que não aparece no quadro. A câmera começa a se mover pelo espaço e observamos que o Procurador está sentado em uma grande mesa, com pelo menos mais duas pessoas. O cômodo é espaçoso e está cheio de gente, espalhada em todos os cantos. Há pessoas sentadas em cadeiras e em pé. Vê-se pessoas vestidas de terno, algumas em trajes mais formais e outros nem tanto, uniformes policial-militares e pessoas utilizando vestimentas que logo identificamos como indígenas. A câmera continua a se mover pelo espaço e, ao fundo, é possível ver quem está falando. É um homem não muito alto, com vestimentas e adornos indígenas, utilizando um cocar. Seus braços estão semi cruzados e ele segura um papel. Ele está falando parado, por enquanto. O cinegrafista, em um zoom, aproxima a câmera de seu rosto e logo é possível perceber que ele está com o rosto pintado.

O sujeito diz “nós índios, durante 508 anos, estamos amassando o pão que o diabo não quer amassar”. Seu tom é sereno e contundente, ao mesmo tempo. Antes de aparecer a legenda identificando quem é o homem, já é possível imaginar que este deve ser o Pajé Santxiê. A câmera permanece por mais alguns segundos em *close* no rosto do Pajé Santxiê, que, citando o homicídio do indígena Galdino em Brasília, passa a discorrer de forma cada vez mais eloquente sobre o tratamento conferido à questão indígena pelo Estado. Ao mencionar como o direito à posse da terra indígena vem sendo conduzido pela Justiça, em termos mais gerais, o Pajé Santxiê passa a adotar uma postura mais enérgica ainda, falando mais alto, gesticulando e se movendo pelo espaço. Ele diz, após apontar para a mesa em que estava sentado o Procurador da República, e caminhando para o centro da sala “Mas o senhor sabia que, dentro de Brasília, vocês da justiça, já nos roubaram, nos assaltaram, nos saquearam, nós e terras, dentro de Brasília, vocês tomaram de nós. A justiça criada pelo próprio branco. Vou citar algumas terras.”

A partir desse momento até o final do registro, que totaliza 9 minutos, o Pajé Santxiê permanece no centro da sala, mantendo a sua contundência até o final. Se aproxima algumas vezes na ponta oposta da mesa em que está o Procurador da República. Ora bate com a mão na superfície da mesa, ora apoia o papel que estava

em suas mãos, ora se apoia na mesa, com os ombros encurvados para frente, em direção às pessoas sentadas na mesa.

A câmera oscila entre planos mais fechados, resultando em um registro mais próximo do seu rosto, em que é possível observar bem suas expressões, e planos mais abertos, em que se vê seu posicionamento na sala e como ele interage com seu entorno.

Os demais presentes parecem ouvir o Pajé com atenção. Ele não é interrompido em momento algum e sua fala é complementada por breves intervenções de outros indígenas, fazendo acréscimos à lista de etnias que viveram na região antes da construção de Brasília. Há um clima de tensão e certa reverência ao Pajé.

Ao final, ele se aproxima mais ainda do Procurador, contornando a mesa pela lateral até certo ponto e, depois, recuando, diz: “e nós não saímos de lá, se o senhor quer saber. Nós não saímos de lá porque a terra é nossa mãe, entendeu? E a República é a nossa mãe? Entendeu? [...] Então o senhor fique sabendo, essa é a minha palavra. Não tem acordo de toga, de tuque, de truque, de arapuca, tá certo?”.

Nesse momento ele se vira rapidamente, em tom dramático, dando as costas ao Procurador da República e retornando para a posição em que estava no fundo da sala, enquanto é aplaudido pelos indígenas. As pessoas próximas à mesa não o aplaudem.

Enquanto a câmera acompanha o Pajé Santxiê, ouve-se ao fundo um “mas” hesitante do Procurador. A câmera se volta novamente para o Procurador, que permanece sentado. Agora, é possível observar de forma mais nítida um exemplar da Constituição ao centro da mesa. O Procurador parece querer confirmar com uma pessoa que estava ao seu lado o nome do indígena e diz: “Santxiê... É Santxiê, né, Santxiê? Olha eu concordo com tudo o que você disse”. A cena é cortada abruptamente neste ponto.

A cena seguinte se passa em frente à entrada do prédio da PRDF. É possível ler a placa que indica que aquele prédio é a PRDF. Há muitas pessoas, cerca de 40, entoando cantos indígenas. Não há indicação da data desta manifestação específica, mas infere-se que ocorreu no mesmo dia da reunião. Os manifestantes seguram um megafone e a bandeira do Brasil. Há imprensa no local. O vídeo, então, se encerra, depois de 10 minutos.

Mesmo levando em consideração que o vídeo é uma construção narrativa (a partir de recursos fílmicos), as imagens demonstram a eloquente presença e participação ativa e ostensiva da comunidade indígena afetada no processo.

A imagem é muito contundente em revelar que, no curso do conflito, a comunidade indígena, liderada pelo Pajé Santxiê, ocupou um espaço e expressou sua compreensão dos fatos e seu posicionamento quanto a eles, que era o de permanecer exatamente a área em que já haviam se estabelecido há décadas. No vídeo, o espaço ocupado pelos indígenas é literalmente o de toda uma sala na PRDF, que estava tomado pela comunidade e seus apoiadores também indígenas.

Há dois registros em vídeo disponíveis no Youtube, em que o Pajé Santxiê e Awamirim Tupinambá avaliam positivamente a reunião na PRDF ([Santuário], 2008 e [Santuário], 2008a). Eles ressaltam a presença de lideranças de várias etnias no encontro com o MPF e a relevância dessa mobilização para a luta dos direitos indígenas no Brasil. Santxiê dá especial destaque à demonstração de unidade dos povos indígenas:

Essa é uma vitória muito significativa porque, com essa audiência pública do MP/DF o povo do mundo inteiro vai poder acessar essas informações e essa unidade dos nossos parentes tribais. [...] Hoje foi uma confraternização de fraternidade, de solidariedade, uma prova de que os povos indígenas podem estar unidos para galgar sua vitória, consolidar o seu direito, tudo o que estava esquecido de nosso povo durante essa colonização de 508 anos. Tínhamos lá cacique Kaiapó, cacique Macu, cacique Xavante, Guarani-Kaiowá, Tapuya, Fulni-ô e Terena, e os Xerente também, e Wapichana. [...] ([Santuário], 2008a)

Awamirim, por sua vez, destaca a posição do grupo, de permanecer no local:

[...] os indígenas afirmaram a sua posição de que não há nenhuma possibilidade de sair daqui, essa terra é uma terra indígena, uma ocupação indígena legítima, nós estamos aqui em uma área ancestral, que remonta à história de muitos antepassados que passaram por esse chão, e fomos lá dizer para o Ministério Público, junto às etnias Kariri-Xocó, Fulni-ô, Tuxá, que daqui não sai, é a permanência, não existe a possibilidade de indenização ou negociação, a terra não tem valor financeiro, porque ela tem valor espiritual, histórico e cultural para os indígenas. Então hoje foi um dia muito importante porque houve a unidade do território em torno dessa defesa do Santuário Sagrado dos Pajés. As etnias se uniram e foram lá, em corpo tribal, afirmar isso. E outras etnias, Pataxó Hã-Hã-Hãe, Kaiapó, Guarani-Kaiowá, Macuxi, Wapichana, onde mostrou que basta um grito de um parente indígena que levanta todas as nações tribais. Então tá aí mostrado o caminho que é possível a unidade de luta indígena sim, ao contrário do que todos falam. Porque a luta é uma só. A luta é por dignidade, é luta por preservação da natureza, da terra e para garantir os direitos indígenas. Então hoje foi um dia muito importante e reafirmando nossa posição, o Santuário dos Pajés não se move. ([Santuário], 2008).

Eu assisti o vídeo antes de conseguir analisar a íntegra do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.000301/2008-83, então, estava com bastante expectativa de como a reunião estaria documentada nos autos.

À página 403 dos autos, me deparei com a respectiva ata. Três páginas. Ao final, há um espaço para assinatura da estagiária e do Procurador da República, que está vazio, sem rubrica. O nome do Procurador da República, dos defensores e dos advogados públicos presentes estão registrados. Não há, entretanto, o registro explícito da presença do Pajé Santxiê, com a indicação de seu nome e das outras lideranças indígenas presentes. Há tão somente a indicação dos *Representantes dos Indígenas*. Segue a transcrição literal da ata:

ATA DE REUNIÃO

Aos 16 (dezesesseis) dias do mês de junho de 2008, às 14h00, na sede da Procuradoria da República do Distrito Federal, reuniram-se com o procurador da República [...], a Defensora Pública da União [...], os Procuradores Federais junto à FUNAI, [...], os Representantes da Sexta Câmara de Revisão da Procuradoria Geral da República e os Representantes dos Indígenas. Inicialmente o Dr. [...] fez uma explanação sobre o Procedimento Administrativo nº 1.16.000.000301/2008-83, aduzindo que esta temática envolvendo a Reserva Indígena Bananal, compete à Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, e em função do afastamento dos procuradores responsáveis, este procedimento foi distribuído ao seu escritório e já está em fase de conclusão dentro do Ministério Público Federal. Ao conversar com o Procurador [...], que inicialmente era o responsável por este procedimento, e que não obstante cada procurador tenha autonomia nas suas decisões, e como aqui se faz um trabalho coletivo, antes de tomar uma decisão, conversou com ele para saber o melhor encaminhamento desse procedimento envolvendo o Distrito Federal e os Índios. A idéia dessa reunião surgiu quando a própria FUNAI encaminhou um ofício ao nosso gabinete solicitando esta audiência, então tomamos a iniciativa de fazer uma reunião juntamente com o Ministério Público Federal, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI e os representantes dos indígenas. O objetivo da reunião é levantar alguns pontos nessa estratégia de atuação na reserva indígena e cabe ao MPF fazer a defesa dos direitos desses grupos. [...] A TERRACAP está oferecendo uma área situada na Fazenda Monjolo, nas proximidades do Recanto das Emas, é uma oferta em função de uma negociação e na ótica que desenvolvemos, a idéia é de celebrarmos um Termo de Compromisso com a TERRACAP, assegurando os direitos, não só daquela área (reserva do bananal), mas sim de todo o conjunto de benfeitorias. E se os indígenas quiserem participar dessa elaboração, seria bem melhor, se não quiseram, estão no direito deles, mas assegurar junto com a TERRACAP a garantia dessa área, para o desfecho que vier, seria uma das melhores possibilidades. Assegurar as terras oferecidas pela TERRACAP não implica em compromisso nem da FUNAI, nem da DPU, tampouco dos indígenas em celebrar um acordo, ou não com a TERRACAP. Então, a ótica que nós trabalhamos, é no sentido de que ao término dessa controvérsia, amanhã não haja a retirada dos indígenas sem lhes resguardar qualquer direito, ficando sem terra no noroeste e sem terra em qualquer outro lugar, e posteriormente baterá nas portas do MPF ou da FUNAI em busca de uma compensação em razão disso. Então a perspectiva é trabalhada nesse sentido, nós vamos fazer

esse termo de compromisso com a TERRACAP, assegurando as terras e cobrando dela que adote só uma medida desde que haja um acordo com os índios, com a FUNAI e com a DPU, ou se não tiver um acordo, que haja uma decisão judicial definitiva sobre a questão. É esse o posicionamento do MPF, que é assegurar o mínimo de compensação. A FUNAI já tem um procedimento e o entendimento de que ali é terra indígena, então não impede que a FUNAI já adote as providências para identificação e demarcação das terras indígenas, porque este é um procedimento de natureza administrativa e a União pode desapropriar aquela área. Desse modo, creio que em uma ação conjunta a gente consiga preservar todos os valores que estão sendo discutidos aqui. Com a palavra, o Sr. [...], Procurador Federal junto à FUNAI, explicou que concorda com o que foi explanado pelo procurador, e que além de tudo isso algumas coisas devem ser esclarecidas, uma delas é a questão do tempo que os índios estão nessa área, cerca de trinta anos; e não podemos ignorá-la pelo simples fato de haver uma proposta da TERRACAP. E o fato que os índios já estabeleceram vínculos nesse local, tem toda uma tradição e costumes deles nessa terra. E a FUNAI ainda não analisou a fundo a questão da tradicionalidade, e isso deverá ser estudado. Mas a situação hoje é exatamente essa e não podemos permitir que os índios saiam de lá à revelia de sua própria vontade, nós pedimos a compreensão da TERRACAP e do próprio MPF, não que tenhamos uma posição intransigente, mas queremos chegar a um acordo que possa contemplar todos os interessados. E seria importante que antes do MPF firmar esse termo de compromisso com a TERRACAP, com relação a essa área, informar que ela será objeto de perícia em relação à questão da tradicionalidade e se houver um infortúnio, que seria a retirada dos índios desse local, que a TERRACAP resguardasse a área oferecida, no entanto ela deve garantir que essa área atenda todas as necessidades vitais dos índios, pois eles não vivem a modo de um não índio, e a questão não é só de fazer uma casinha e pronto, essa área deve ser objeto de estudo, para saber das reais condições desse local. Dada a palavra à Defensora Pública da União, esta informou que foi procurada pelos indígenas no final do mês de janeiro, para que a instituição acompanhasse uma ação cautelar já proposta perante a segunda vara federal, no sentido de suspender a licença prévia concedida pelo IBAMA bem como adotasse as demais medidas necessárias para resguardar os direitos dessa comunidade, logo já apresentamos um pedido perante a segunda vara para suspender os efeitos dessa licença prévia e já vamos ingressar com uma ação declaratória para que seja feito um estudo pericial da área, que o juiz designe os peritos, até estamos indicando um antropólogo da Universidade de Brasília, para que possamos levantar os requisitos de tradicionalidade. Estive na área e verifiquei que realmente há exercícios de uma cultura, de uma crença, e independentemente de ter recursos e tecnologia, a gente tem que se deparar com religiosidade desse povo, e é uma religiosidade que se exerce a céu aberto, não tem um templo construído e nem uma cruz enorme como a gente se depara com as demais religiões, mas lá a gente sente que é um lugar propício para isso. Gostaríamos na verdade de trabalhar em parceria com a FUNAI e com o MPF, pois o interesse não é bem nosso, é da comunidade que nos procurou, que quer ver esse direito à tradição, à liberdade de culto de crença serem respeitados naquela área. Se for possível resguardar essa terra sem macular a nossa intercessão junto ao Judiciário de ver resguardado o direito a ocupar a área da reserva do bananal, não há qualquer impedimento não sei exatamente até onde os povos indígenas acordaram nessa demanda administrativa, mas que na demanda judicial a DPU estará acompanhando e defendendo os interesses desses povos. Concedida a palavra à FUNAI, seu representante o Sr. [...], informou que foram colhidos elementos sobre a forma própria de ocupação dessa área, mas ainda não foi constituído um grupo técnico específico para cumprir todo

o trâmite administrativo para o reconhecimento de uma ocupação tradicional, mas cabe à FUNAI investir nessa pesquisa e é o que ela fará. Dada a oportunidade para os representantes dos indígenas se pronunciarem, estes manifestam-se irredutíveis quanto à possibilidade de sair da área e não têm interesse, por hora, de serem beneficiados, diga-se assim, por uma futura área disponibilizada pela TERRACAP caso venham ter uma derrota na justiça. O Dr. [...] esclareceu que em razão disso o MPF não vai insistir nessa tese, e que esse Termo de Compromisso apenas seria assinado se houvesse, pelo menos da parte dos indígenas, um sinal de que se amanhã perdessem na justiça, pudesse haver uma compensação material por essa condição. Já que os índios foram claros nesse sentido, o Dr. [...] sugeriu que se até amanhã, dia 17/06/2008, os índios mudassem de idéia, que eles entrassem em contato com ele para visitarem a área, e assim fazer um levantamento de todos os pontos que poderiam ser colocados à TERRACAP para serem cumpridos, independentemente da saída deles ou não. Enquanto isso se desenvolveria todos os estudos para identificação de área indígena ou não, e eventual definição dessa controvérsia. A FUNAI fará o papel que lhe compete, a DPU também adotará as suas soluções, e quanto ao MPF cabe reforçar a defesa desses direitos. Se ainda nesse transcurso houver uma possibilidade de acordo, melhor para todos, mas se não, a Justiça decidirá o desfecho dessa controvérsia. A ata vai assinada por mim, [...], que a lavrou, e pelo Procurador [...], o qual presidiu a reunião.

Na ata, toda a eloquência do vídeo foi resumida a poucas linhas. Linhas que interpretam a postura dos indígenas como intransigente “estes manifestam-se irredutíveis quanto à possibilidade de sair da área”; e uma intransigência injustificada, ignorante, de quem não teria conseguido entender e valorizar o benefício que lhes estava sendo dado: “não têm interesse, por hora, de serem beneficiados, diga-se assim, por uma futura área disponibilizada pela TERRACAP caso venham ter uma derrota na justiça”.

Aos advogados e representantes de órgãos públicos, o registro na ata é de que foi “dada a palavra”. Aos indígenas, o registro na ata é de que foi dada a “oportunidade de se pronunciarem”. Enquanto aos advogados e representantes de órgãos públicos é entregue a *palavra* em si, aos indígenas o que é entregue é uma *possibilidade de pronunciamento*.

No dia da reunião, a comunidade protocolou um documento reiterando, na forma escrita, a posição externalizada na reunião: “requerem que o TAC - Termo de Ajuste de Conduta para a retirada dos Povos Indígenas do Novo Bairro Setor Noroeste, Brasília/DF (posseiros legítimos e regulares, na forma da lei), não seja assinado pela Procuradoria da República no Distrito Federal até o trânsito em julgado da Ação de Manutenção de Posse Indígena n. 2005.34.00.0184 2-7”. O documento só foi juntado aos autos quase um ano depois, em junho de 2009.

Onze dias depois da reunião na PRDF, a Terracap informou que teve uma conversa com a comunidade indígena no dia 26/06/2008, a qual teria sido produtiva, ante a suposta disposição do grupo em “aceitar negociar com o Governo do Distrito Federal de forma pacífica”⁵⁰. No mesmo documento, a Terracap informa que a negociação não teve sucesso e que não aceitou a proposta da comunidade indígena, que seria permanecer no local onde estavam, pois essa proposta alteraria “totalmente as características e as diretrizes urbanísticas do Setor em fase final de licenciamento ambiental”.

A conversa da Terracap com a comunidade indígena foi noticiada na imprensa local. Nos autos do Procedimento do MPF, há cópia de duas matérias jornalísticas do dia 27/06/2008, com as seguintes manchetes: “Retomada das negociações” e a “Novela chega ao fim”.

As matérias contam com mais detalhes o que se passou na comunidade no dia 26/06/2008. Segundo a reportagem do Jornal do Brasil:

O acordo foi aceito na manhã de ontem após uma visita do presidente da Terracap à comunidade indígena. Ele foi acompanhado pelo procurador do Ministério Público Federal do DF, [...], e por representantes da Embrapa, Ibram e Fundação Nacional do Índio (Funai). "Antes o diálogo era de surdo e mudo. Ninguém se entendia. Agora chegamos a um acordo e só falta apararmos algumas arestas", avaliou.

Segundo ele, apenas um índio, o líder da comunidade, cacique Santxié Tapuya, ainda não aceitou a proposta, alegando que o Santuário Sagrado dos Pajés não pode ser removido do local onde foi erguido. Antônio Gomes acredita que a opinião do cacique não influenciará na decisão da comunidade. "Eles (índios) têm um sistema democrático de decisão, assim como nós. Vão fazer uma votação e o que deve prevalecer é a opinião da maioria", aposta o presidente.

A resposta da comunidade indígena deve ser dada hoje, mas a Terracap já comemora o sucesso nas negociações. "Prevaleceu o bom senso e a situação pode ser resolvida em definitivo", apontou Gomes.

Pelo teor do ofício da Terracap, e do que foi reportado pela imprensa, que deu como certa a realização do acordo, vê-se que, nesse momento, a comunidade estava sendo bastante pressionada a aceitar a proposta do Governo e deixar a área.

A matéria jornalística, ao apontar que “[...] apenas um índio, o líder da comunidade, cacique Santxié Tapuya, ainda não aceitou a proposta, alegando que o

⁵⁰ A conversa com a comunidade ocorreu no Santuário Sagrado dos Pajés e trechos dela foram registrados em vídeo. Esses registros fazem parte do documentário disponível no Youtube SAGRADA TERRA ESPECULADA, a luta contra o Setor Noroeste, de 2011, realizado por Zé Furtado (Sagrada, 2022). Aos 19 minutos do filme, o Presidente da Terracap se dirige ao Pajé Santxiê e fala: “Eu só quero dizer, Santxiê, que nós estamos aqui pra fazer um acordo com vocês. Ninguém vai tirar vocês daqui... se não tiver um acordo, compreendeu? O Governo quer fazer um acordo, nós respeitamos vocês, vocês são os donos do Brasil, da terra”.

Santuário Sagrado dos Pajés não pode ser removido do local onde foi erguido”, também indica como o agravamento do conflito começou a repercutir dentro da comunidade indígena.

A comunidade da Fazenda do Bananal não tinha mais um posicionamento unânime. Parte da comunidade, mais ligada à Ivanice Tononé, Pajé-Xamã Kariri-Xocó, estava propensa a aceitar o acordo proposto pela Terracap, de serem alocados em outra área, contentando-se com a solução da *reserva indígena*, inclusive em outro local, mediante o pagamento de indenização. Esse grupo, representado por um advogado próprio, chegou a apresentar uma proposta escrita à Terracap, aceitando

[...] sair pacificamente da Reserva Indígena Bananal desde que receberam uma indenização individual de R\$ 10.685.774,29 (dez milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil, setecentos e setenta e quatro reais, e vinte e nove centavos), ou seja por família, totalizando a importância de R\$ 74.800.000,00 (setenta e quatro milhões e oitocentos mil reais).

O grupo mais ligado ao Pajé Santxiê, por sua vez, não abria mão de manter-se exatamente no local em que o Santuário fora estabelecido e do reconhecimento da ocupação como *terra indígena*. Vê-se, então que, relações que se davam de forma relativamente harmônica, começaram a se esgarçar rapidamente.

Não obstante esses conflitos internos, a comunidade indígena, ainda representada conjuntamente pelo Pajé Santxiê e Ivanice Tononé, Pajé-Xamã Kariri-Xocó, ambos representados pelo mesmo advogado, pediam que a assinatura de um TAC, marcada para o dia 30/06/2008, fosse adiada provisoriamente “até a homologação judicial do acordo administrativo na Justiça Federal”.

O documento seguinte à manifestação dos indígenas nos autos do procedimento do MPF é o TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, assinado pelo MPF, Terracap, GDF e Ibram, em 17 de julho de 2008.

O acordo se deu exatamente nos termos da proposta do GDF. Com a consideração de que “este instrumento não tem o condão de transigir sobre a controvérsia de pleito judicial e/ou extrajudicial de reconhecimento de terra indígena”, o acordo tem como objeto (cláusula primeira):

[...] assegurar a compensação das condições de moradia, bem como assegurar o modo de vida das famílias indígenas que reside atualmente em área destinada à edificação do Setor Habitacional Noroeste, respeitando sua cultura, tradições (caso haja decisão judicial definitiva declarando que a

área controversa não se qualifique como indígena), garantindo, pois, a participação das famílias indígenas na gestão do Parque Burle Marx.

A área destinada à comunidade seria de 12 (doze) hectares, no imóvel denominado "Parque Burle Marx", vizinho à área do Santuário Sagrado dos Pajés (conforme cláusula segunda).

O MPF participou do acordo como uma espécie de garantidor. Sua função foi garantir que o TAC "assegura a defesa dos direitos e dos interesses das populações indígenas, não constituindo mais a ocupação por eles feita no futuro Setor Habitacional Noroeste, óbice algum à concessão do mesmo licenciamento" (cláusula quarta).

A assinatura do TAC foi imediatamente contestada pelos dois grupos da comunidade indígena da Reserva do Bananal.

Ivanice Xamã-Pajé Kariri Xocó, Manoel Correia Mauyá, José Pauy, Edinalva Suyrany, Edgar Hamony, Marinildes Kwyane e Alexsandro Wrwray apresentaram impugnação ao TAC, argumentando que os indígenas interessados não o subscreveram, o que implicaria ineficácia jurídica do ajuste. Alegaram, também, que o TAC deveria ter sido homologado perante a Seção Judiciária do Distrito Federal, onde tramitavam sete ações possessórias ajuizadas antes da formalização do acordo.

Quando um ato do Procurador da República é impugnado, se ele mantiver sua decisão, o procedimento é encaminhado à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva - nesse caso, a 6ª CCR -, que irá decidir se o ato deve ser mantido, ou se outras providências devem ser adotadas no procedimento.

O Procurador signatário do TAC não viu razões para acolher a impugnação apresentada e, por isso, elaborou um despacho explicando os motivos pelos quais mantivera a decisão.

Ele considerava o TAC válido, em resumo, por entender que sua celebração não impactava no pleito da comunidade de reconhecimento da área como terra indígena, sendo, na verdade, um instrumento a mais para a garantia das condições de sobrevivência mínima da comunidade, na hipótese de a pretensão de permanecerem no local não ser aceita pelo GDF e não acatada pela Justiça. Assim argumentou o Procurador:

[...] as cláusulas que contém obrigações impostas aos compromissários, bem como as cláusulas garantidoras de direitos aos indígenas não prejudicam ou de qualquer forma não são nocivas ao direito destes indígenas e, por fim, não vinculam os Juízos competentes para o julgamento das demandas postas em discussão perante o Judiciário Federal.

Os direitos e obrigações previstos no ajuste extrajudicial são uma garantia extraordinária, suplementar aos indígenas. Caso aquelas ações judiciais eventualmente venham a ser julgadas improcedentes os indígenas ao menos terão garantida área condizente com aquela onde hoje residem, sendo compensadas as condições de moradia, bem como assegurado o modo de vida das famílias indígenas que residem atualmente em área destinada à edificação do Setor Habitacional Noroeste, respeitando sua cultura, tradições (caso haja decisão judicial definitiva declarando que a área controversa não se qualifique como indígena), garantindo, pois, a participação das famílias indígenas na gestão do Parque Burle Marx. [...].

O TAC também foi contestado, indiretamente, por uma representação feita em janeiro de 2009 ao Procurador Geral da República pela Associação Cultural Povo Indígenas. Essa associação estava constituída pelo menos desde 2008, sendo referenciada já no primeiro Termo de Declarações do procedimento da PRDF, de janeiro de 2008. Contudo, foi a partir de 2009 que o grupo liderado pelo Pajé Santxiê passou a falar mais nos autos por meio dessa associação. Os indígenas, na representação à PGR, se queixavam da atuação da PRDF no caso e pediam a adoção de uma série de providências para fins de defesa do que entendiam serem seus direitos.

A reclamação quanto à atuação da PRDF, dirigida à PGR pelo grupo do Pajé Santiê Tapuya, e a impugnação que contesta diretamente o TAC, são elementos que indicam o tensionamento extremo da relação da comunidade indígena do Bananal com o MPF.

A comunidade, mesmo dividida e ostentando visões diferentes do que seria uma resolução satisfatória para o conflito, não aceitou o acordo que foi celebrado pelo MPF sem a sua participação e em desconformidade com o posicionamento que haviam manifestado. Nas suas manifestações, os indígenas expressaram seu descontentamento por não terem sido ouvidos e pela falta de consideração ao seu posicionamento. Demandaram ao MPF, então, que fosse garantida a sua efetiva participação; que sua posição fosse respeitada; e que o MPF, cumprindo a sua função institucional, promovesse a defesa de seus direitos.

A Subprocuradora Geral da República Relatora manifestou-se pela nulidade do TAC, registrando que seria urgente a intervenção do MPF tanto na esfera judicial como extrajudicial para a defesa do direito da comunidade indígena.

A 6ª CCR, após ouvir os Procuradores da PRDF e visitar pessoalmente a comunidade, reconhecendo expressamente que o TAC havia sido firmado com a intenção de proteger a comunidade indígena do Bananal, deliberou por declarar a sua nulidade, por ausência da participação indígena e da Funai. Sugeriu, ainda, que a PRDF expedisse Recomendação à Funai para a imediata constituição do Grupo de Identificação e Delimitação de terra indígena.

O membro que assinou o TAC compartilhou comigo, em conversa para o trabalho de campo (em agosto de 2023), seu ponto de vista sobre o ocorrido.

Para ele, o caso do Noroeste era um exemplo de como a “[...] legislação não dá conta da vida real. A vida real é muito mais dinâmica, tem muito mais sutilezas”.

Ele me explicou que entendia que os indígenas tinham direito de migrar para Brasília, assim como os “sudestinos, nordestinos, industriais e comerciantes”. Contou que visitou o Bananal na época do conflito, conversado com as famílias indígenas - cerca de 10 na época -, e que, como a população indígena estava no local de boa fé já há muitos anos, entendia ser direito dessas famílias a reserva de uma área no Setor Noroeste para eles, para ser seu espaço de vivência.

O Procurador ressaltou que a Terracap vinha resistindo até aquele momento, mas que, depois, se abriu para a negociação, fazendo uma proposta de *assentar* a comunidade na região, construindo uma vila com casas e área delimitada, para usufruto das famílias, sem a transferência da propriedade, de forma que, enquanto as famílias existissem, poderiam habitar aí. Nessa negociação, a exigência da Terracap era a liberação de uma área para construção de projeção, a qual coincidia com o local do Santuário Sagrado dos Pajés. E esse foi o ponto de resistência, na visão do Procurador, pois todas as famílias teriam concordado com a proposta, exceto o Pajé Santxiê. Nesse contexto é que, segundo o relato do Procurador, ele teria firmado o acordo com as famílias e, depois, o levado à 6ª CCR para homologação.

Sobre a anulação do TAC, ele lembrou que foi chamado para uma reunião com a 6ª CCR, na qual o órgão revisor expôs que entendia que aquela era uma terra indígena e que, portanto, não poderia ser objeto de negociação. O Procurador relatou para mim que compreendia o posicionamento da Câmara, mas que não concordava com a tese da tradicionalidade da ocupação.

O Santuário Sagrado seria, para o Procurador, uma daquelas situações em que deve se observar “a sutileza do caso”, pois “não é um exemplo clássico de uma terra indígena em que as pessoas estão ali em tempos imemoriais”, de forma que, no conflito, “cada um cede uma parte e você preserva os direitos das pessoas”.

O membro resumiu sua posição, alfim, na seguinte fala:

A minha salvaguarda, os interesses que deveriam ser protegidos, era assegurar que as famílias que estavam ali há 15, 10 anos, pudessem continuar ali com uma estrutura melhor, inclusive, casas construídas, o direito deles reconhecido, um trabalho que eles pudessem desenvolver. E nisso tinham interesse as 9 famílias, exceto o Santxiê. Então eu entendia que essa visão da terra indígena você tinha que atualizar e compreender a partir do caso concreto. [...]

Eu entendia que o fato de eles já estarem há alguns anos ali, e de boa fé, e serem populações indígenas, como outras que vieram aqui pra Brasília, de vários cantos, era direito deles também permanecerem ali, ter um espaço e viverem sua cultura ali. Essa era a minha convicção. Achava que a Constituição atendia eles nesse aspecto. [...] A reivindicação deles estava amparada na Constituição, com aquela modulação de que não seria terra indígena. Mas o direito deles é um direito indígena, de ocupar um espaço na dentro da capital federal, que é a capital de todos. Isso que me orientou.

Considerando que a alternativa ao TAC seria possivelmente a judicialização da questão para o reconhecimento da área como terra indígena, com o que ele não concordava, o Procurador se declarou suspeito e deixou o caso.

Como me disseram alguns membros, inclusive a Subprocuradora da República que votou pela anulação do TAC, a invalidação, pelo órgão revisor, de um acordo cível celebrado pela Procuradoria da República, é um acontecimento raro, não trivial. E, como se vê do próprio teor da Ata da reunião da 6ª CCR em que se deliberou pela anulação do acordo, houve um cuidado dos membros da Câmara em não desautorizar o trabalho que os membros da PRDF vinham exercendo até então, consignando-se na Ata que o TAC havia sido firmado com a intenção de proteger a comunidade indígena do Bananal,

Mas o caso do Santuário é, como já sabemos, um caso “sui generis”, que impôs desafios à atuação do MPF.

A questão da tradicionalidade da ocupação em meio urbano, e com feições pluriétnicas (que se fundamentava mais em uma noção de sacralidade do que de imemorialidade), era, de fato, um tema técnico controverso, tanto que nem mesmo na Funai ele era tratado de modo unânime. Essa situação gerava muitas dificuldades para os Procuradores que, não dispendo de elementos técnicos

unívocos sobre a natureza da ocupação do Santuário Sagrado dos Pajés, não se sentiam plenamente seguros em defender a tese de sua tradicionalidade.

Por sua vez, a pressão para que a comunidade saísse do local era enorme. O Setor Noroeste era o último bairro do plano piloto de Brasília, e sua implementação mobilizava interesses econômicos vultuosos.

Era nesse cenário, de uma imensa pressão político-econômica a favor do empreendimento, de um lado, e de outro, um órgão indigenista que não defendia incondicionalmente a ocupação do Santuário Sagrado dos Pajés como terra indígena, que o MPF vinha conduzindo o caso - preocupado, ainda, com a questão ambiental.

Dotado de um poder de ingerência limitado quanto às decisões do poder público, e de um poder menor ainda quanto aos aspectos econômicos envolvidos, o MPF precisava ponderar em que medida a judicialização da questão representaria maior ou menor garantia dos direitos indígenas em jogo.

A 6ª CCR, por sua vez, segundo os membros envolvidos à época, entendia que a atuação do MPF nesse caso era estratégica, sendo uma oportunidade de o órgão firmar uma posição importante em relação ao reconhecimento de terras indígenas em contextos urbanos; e quanto à importância de que conflitos dessa natureza não se resolvessem em termos pecuniários ou de medidas compensatórias. A Câmara entendia que era importante que a questão fundiária indígena fosse abordada visando à manutenção de territórios, com a permanência das comunidades indígenas nesses espaços, e não pelo pagamento de indenizações, com a retirada das comunidades dos locais. Insistir na tese de tradicionalidade era, nesse caso, muito relevante.

Em meio a tantas dificuldades e excepcionalidades, a decisão da 6ª CCR de anular o TAC impactou os membros envolvidos, no que se refere à sua atuação funcional - e, obviamente, também a comunidade indígena. Por isso mesmo é que vou falar mais especificamente desse episódio nos tópicos destinados à discussão do material etnográfico.

O episódio também é interessante por escancarar elementos que estruturam a função institucional do Ministério Público, como a ideia de hipossuficiência e de tutela. Ele é igualmente bem exemplificativo quanto às consequências desse elemento estruturante para a atuação do órgão, levando a processos de exclusão

discursiva e de possível sujeição civil⁵¹, que, na maioria das vezes, ocorrem de modo não intencional, mas que, ainda assim, tem repercussão negativa e indesejada para fins de vivência da cidadania.

Anulado o TAC, em março de 2009, os autos já estavam de volta na PRDF, sendo expedida Recomendação ao Ibama, para suspender o licenciamento ambiental do Setor Habitacional Noroeste, e à Funai, tal como sugerido pela 6ª CCR, para constituir o Grupo de Identificação e Delimitação de terra indígena.

A recomendação é uma medida extrajudicial⁵² que pode ser adotada pelo MPF, direcionada a órgãos públicos sem caráter coercitivo.

Em maio de 2009, Funai, apresentou o Parecer Técnico 34/CGID/DAF, mantendo o posicionamento de que “Os documentos constantes nos Processos não apresentam elementos que caracterizem direitos territoriais coletivos originários na área Bananal”.

Em reunião na PRDF poucos dias depois, a Fundação manifestou que entendia ser necessária a realização de diligências prévias à formação de um GT nos termos do Decreto federal nº 1.775/1996 (que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas), a fim de verificar: as reivindicações dos indígenas, e se elas seriam de natureza coletiva ou individual; a necessidade simbólica da permanência do grupo na área; e a situação atual da realidade populacional e sociopolítica da comunidade.

O Ibama, por sua vez, expressou o seu entendimento de que o TAC assinado entre o Instituto, o MPF e a Terracap garantia o direito dos indígenas ocupantes da área, uma vez que a Terracap teria ficado impedida de alienar os lotes localizados na área atualmente ocupada pela comunidade e as obras só seriam iniciadas após a

⁵¹ A sujeição civil, categoria formulada por Cardoso de Oliveira (2020), será explorada nos tópicos mais adiante desta dissertação. Em resumo, ela designa situações de exclusão discursiva acentuada, em que a negação da dignidade do sujeito por terceiros (e principalmente pelo Estado) pode vir a ser internalizada por ele próprio, com repercussões importantes para sua vivência de cidadania.

⁵² A recomendação está regulamentada pela Resolução do CNMP nº 164, de 28 de março de 2017. Por meio dela, o membro (art. 1º) “[...] expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas”. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

aprovação do Plano de Gestão Ambiental de Implantação, não sendo necessária, portanto, a suspensão do licenciamento recomendada pelo MPF.

Não obstante o insucesso das providências adotadas pelo MPF em relação ao Ibama e à Funai, uma vez que a nulidade do TAC não teve impacto nos processos de licenciamento do órgão ambiental, e tampouco fizeram com que o órgão indigenista adotasse providências concretas em relação à formalização da ocupação da área pela comunidade indígena - fosse como reserva ou terra indígena -, o MPF, naquele momento, tampouco vislumbrava a possibilidade de sucesso de uma medida na via judicial. Há um despacho da então Procuradora responsável afirmando que “os elementos presentes naqueles autos, até o momento, não permitiriam um julgamento de mérito estreme de dúvidas, sendo de se prever a necessidade, também nessas ações, de perícia antropológica aprofundada”.

Também entendia-se como um aspecto complicador da questão a circunstância de que o procedimento de licenciamento passaria à competência do GDF e, portanto, à atribuição do Ibram, em razão de Decreto presidencial sem número, de 29 de abril de 2009, que transferia o licenciamento dos empreendimentos na APA do Planalto Central ao órgão distrital.

A partir de então, o MPF passou a acompanhar a execução da diligência técnica sugerida pela Funai, cobrando da Fundação informações sobre a instituição de grupo multidisciplinar para proceder à diligência técnica por ela sugerida. Foram expedidos ofícios em junho, julho e outubro de 2009.

Nos autos, mais do que os ofícios endereçados à Funai, o que se vê são muitas manifestações da Associação Cultural Povos Indígenas, a associação que representa o grupo liderado pelo Pajé Santxiê.

Entre março e novembro de 2009, ora eram formulados pedidos expressos ao MPF de realização de diligências; ora apresentavam-se documentos novos - tal como cópias de boletins de ocorrências criminais envolvendo pessoas da comunidade; denúncias à Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos; solicitações de parlamentares à Funai para que constituísse o GT; estudos acadêmicos sobre a comunidade; legislação, doutrina e jurisprudência sobre terras indígenas e demarcação; cópias de abaixo-assinados; ora comunicava-se alguma situação específica, como a situação da comunidade, que estaria em regime de retiro espiritual por 90 dias.

Em 22/09/2009, a representação indígena do Santuário Sagrado dos Pajés dirigiu-se pessoalmente à PRDF para “audiência de emergência” com a Procuradora da República responsável pelo caso. Entendiam que seus direitos tinham sido mais uma vez violados, ante o anúncio de licitação de lotes pela Terracap, marcado para o dia 24/09/2009. Eles não conseguiram falar com a Procuradora da República, que estava de férias, “o que nos deixou surpresos e preocupados com o nosso processo”.

Poucos dias antes, em 14/09/2009, encaminharam diretamente à 6ª CCR uma “Carta da Comunidade Tapuya Santuário Sagrado dos Pajés-Terra Indígena Bananal sobre diligência da Funai na ‘Área Bananal/Santuário dos Pajés’”, o que ensejou a elaboração do Parecer 99/2009, de autoria do antropólogo Marco Paulo Fróes Schettino.

Ao final de outubro, o conflito voltou a se acirrar, uma vez que a Terracap começou a intervir no terreno do Santuário Sagrado dos Pajés, destruindo benfeitorias dos indígenas e parte da mata nativa onde se situava um cemitério Timbira. O fundamento para justificar a regularidade da entrada na área foi o TAC 06/2008. Em razão do possível dano ambiental, os representantes da comunidade registraram a ocorrência, em 23/10/2009 e, depois, comunicaram o fato à 4ª CCR⁵³, em 03/11/2009.

Em novembro, foi juntada aos autos a resposta da Funai sobre a instituição do grupo multidisciplinar. Segundo a autarquia, ante a complexidade do tema, apenas o professor Jorge Eremites de Oliveira, indicado por Santxiê Fulni-ô Tapuya, aceitaria compor equipe. Por esse motivo, a Funai solicitou mais 90 dias para a conclusão da diligência.

Uma nova manifestação da Associação Cultural Povos Indígenas é endereçada à Procuradora da República, em 13/11/2009, “no sentido de contribuir na garantia à Comunidade Indígena autodeterminada Tapuya do Santuário Sagrado dos Pajés/Terra Indígena Bananal a declaração do direito territorial as terras que tradicionalmente ocupamos há mais de 40 anos, demarcando-as e fazendo garantir a aplicação do disposto no Artigo 231 da Constituição Federal [...]”.

⁵³ A 4ª CCR é a Câmara de Coordenação e Revisão do MPF com atribuição para tratar da temática ambiental.

Na sequência, finalmente, há um despacho informando a propositura de ação civil pública, em 17/11/2009.

Como o procedimento iria instruir a ação civil pública, os cinco volumes dos autos foram remetidos à Justiça Federal. Ficaram no gabinete os volumes apensos, que compuseram um novo procedimento que fora instaurado para acompanhamento da ação judicial.

Segundo a Procuradora da República que assinou a petição inicial, e que estava conduzindo o caso desde 2009, a interlocução com a comunidade foi fundamental para a elaboração da peça.

4.3.4 A ação civil pública do MPF e a sentença de *teor inédito*.

A ação do MPF foi proposta na Justiça Federal do DF em 19/11/2009, em face da Funai do Ibram (responsável, àquela altura, pelo licenciamento ambiental, e não mais o Ibama), da Terracap e do GDF. A petição inicial da ação tem 75 páginas e tem como epígrafe citações de dois juristas a respeito da dificuldade de se lidar com visões de mundo diferentes.

As tentativas da Terracap, em outubro de 2009, de intervir na área ocupada pelos indígenas representaram uma real possibilidade de remoção da comunidade do local, fazendo com o que o MPF mudasse a postura mais conciliatória que vinha adotando até então com todos os envolvidos, inclusive com a Funai. Nesse sentido, argumentou o MPF na petição:

Por isso, esgotadas as tentativas de negociação do Ministério Público Federal com a FUNAI, para que se chegasse a uma solução administrativa que resguardasse adequadamente os direitos indígenas, restou à Procuradoria da República no Distrito Federal apenas trazer ao Judiciário os fatos, a fim de obter resposta que assegure, em última instância, a tutela jurídica da comunidade do Bananal, reiteradamente recusada pela própria fundação indigenista.

A postura omissiva da Funai foi bastante ressaltada na peça:

Não se compreende por que o órgão indigenista, que detém meios humanos e materiais necessários e suficientes ao pleno estudo e à completa definição técnica da questão, vem se furtando reiteradamente a adotar providências quanto à comunidade indígena do Bananal.

Já o tumultuado trâmite interno do caso no MPF é descrito na petição com poucos detalhes:

Não obstante a tentativa de conciliação, o intento ministerial fracassou, tendo em vista que, embora tenha participado de reuniões na sede da Procuradoria da República no Distrito Federal, e se dissesse a favor de um acordo que pudesse contemplar todos os interessados (vide ata de fls. 403/405), a FUNAI não assinou qualquer dos termos.

Em consequência, o 1º Termo de Ajustamento de Conduta, que previa a remoção das famílias indígenas na eventualidade de um revés judicial, foi posteriormente anulado pela 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (fls. 628), considerando-se impossível a conciliação sobre o tema sem a devida assistência da FUNAI.

Voltou-se, pois, à estaca zero na tentativa de solução da questão.

A tese principal defendida pelo MPF centrou-se na tradicionalidade da ocupação indígena, na forma do art. 231 da Constituição da República, e na necessidade de instituição de Grupo Técnico para Identificação e Delimitação da Terra Indígena do Bananal pela Funai, que teria sido omissa quanto a essa responsabilidade.

Ao relatar o histórico da ocupação e o modo de vida da comunidade indígena, são citados muitos documentos técnicos colhidos no inquérito civil⁵⁴, os quais comprovavam, no entender do MPF, a natureza tradicional da ocupação “na forma como vem sendo reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência”.

Para o MPF, “somente a investigação científica – conduzida pela antropologia – pode verificar a tradicionalidade como base do reconhecimento do direito postulado – a demarcação da terra”, o que não havia sido feito pela Funai.

Além da omissão do órgão indigenista, o MPF, invocando a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, critica: a falta de participação da comunidade do Bananal nos projetos de urbanização da área, considerando, sobretudo, a antiguidade do uso do território por eles; e a dificuldade que Funai e Terracap tiveram (e tem tido) para lidar com as reivindicações indígenas, sendo incapazes de entender a perspectiva da comunidade do Santuário dos Pajés em relação à terra, tratando o caso como um “problema de moradia”, e não pela perspectiva de direitos fundamentais.

⁵⁴ Como o Relatório do Levantamento Prévio, realizado em 2003, por solicitação da Funai, pela antropóloga Stella Ribeiro da Matta Machado; a Nota Técnica nº 185-P/2003, da 6ª CCR, assinada pelo analista pericial em antropologia Marco Paulo Fróes Schettino; o Parecer Histórico e Antropológico sobre os Indígenas da Reserva Bananal, do antropólogo da Funai, Rodrigo Thurler Nacif, de 2008; o Parecer nº 143/CGID/2003 da antropóloga da Funai, Andréia Luiza L. B. Magalhães; o Parecer nº 99, da 6ª CCR, de 25/09/2009, de autoria Marco Paulo Fróes Schettino. E também trabalhos monográficos sobre os indígenas da Reserva do Bananal, como o de Marcelo Gonçalves Oliveira e Silva (Departamento de Geografia da UNB, de 2006) e de Francisco de Magalhães (Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS da UnB, de 2009).

Segundo o MPF:

Disso decorre a invisibilização proposital da questão étnico-cultural, que deveria suscitar maiores resistências, e a redução do litígio a uma querela simplesmente possessória – de mais fácil resolução – de modo que o conflito venha a ser solucionado sem maiores questionamentos da opinião pública.

Esse modo de encarar os fatos é perigoso, mormente quando encontra apoio no órgão que tem por missão institucional defender os direitos das populações indígenas.

[...]

As posições adotadas pelo órgão indigenista, ao longo dos anos, são incoerentes e, como tal, inábeis para assegurar o direito pleiteados pelos indígenas. Há, inclusive, posições técnicas contraditórias dentro do próprio órgão, o que reforça o argumento de que a FUNAI não deseja de fato solucionar a questão, por temer um desgaste político-institucional perante a opinião pública, qualquer que seja a decisão a ser finalmente tomada.

O MPF, relatando incidentes graves registrados na área desde 2008, descreve um quadro de intimidação da comunidade indígena “como possível reação à radicalização da luta pela demarcação de seu território”.

Em um outro trecho, o MPF fala das consequências da celebração do TAC de julho de 2008, que foi posteriormente anulado:

A celebração desse TAC, embora representasse solução provisória e condicional da questão indígena pendente, serviu de justificativa para que se considerasse cumprida a condicionante nº 2.35 da Licença Prévia expedida pelo IBAMA (fls.1170/1179), o que proporcionou o prosseguimento do licenciamento, inclusive com a emissão da Licença de Instalação e a realização de licitação para a área.

[...]

Relembre-se que, após a desconstituição do primeiro TAC, foi expedida ao IBAMA a Recomendação n. 04/2009, a fim de que adotasse providências no sentido de suspender imediatamente os efeitos da Licença Prévia n. 20/2006 e de outras eventualmente já concedidas, tendo em vista o descumprimento da condicionante 2.35 da Licença Prévia e de determinar as alterações necessárias ao projeto de loteamento, para que este preservasse a localização e o modo de ocupação da comunidade indígena ali inserida, até que se obtivesse decisão administrativa conclusiva e definitiva da FUNAI acerca da caracterização da área (fl. 635/639).

[...]

O IBAMA, embora não houvesse procedido à suspensão das Licenças, assumira o compromisso de não permitir quaisquer obras na área pretendida pela comunidade, até final solução do litígio.

Com a transferência do licenciamento ao IBRAM, não há qualquer indicativo de que as Licenças Prévia e de Instalação serão suspensas ou alteradas, para contemplar a nova realidade, mesmo porque o órgão, alertado para o fato de que havia tratores na área, em 27 de outubro de 2009, não remeteu qualquer manifestação ao Ministério Público Federal até o momento (fls. 1091/1902).

Aliás, o crescente trânsito de trabalhadores da construção civil, tratores e outras máquinas nas imediações das residências dos indígenas e do

Santuário dos Pajés indica precisamente que o empreendedor não se julga impedido de iniciar obras na área ou permitir que terceiros o façam.

Ao final, o MPF solicitou ao Poder Judiciário, o deferimento de uma medida liminar. Ou seja, que, antes mesmo de ouvir a versão da parte ré, a Justiça emitisse uma decisão provisória assegurando a permanência da comunidade na área.

Na primeira vez que analisei a petição inicial nesta pesquisa, identifiquei uma certa dissintonia do discurso do MPF em relação à sua prática. O MPF criticava condutas e posturas do Estado que ele mesmo adotou no procedimento, ainda que pontualmente. No entanto, voltando ao documento em momento mais avançado da pesquisa, me pareceu fazer mais sentido a interpretação de que a peça espelhava um aprendizado do órgão, construído nos meses de trabalho intenso, e em diálogo com a comunidade, nos meses que se seguiram à anulação do TAC, em 2009.

O pedido de urgência foi deferido em 24/11/2009, para determinar apenas à Terracap que não realizasse qualquer obra que pudesse impactar no modo de ocupação e na área reivindicada pela Comunidade Indígena Bananal, ou de promover quaisquer atos que pudessem intimidar ou ameaçar os indígenas.

O feito permaneceu suspenso por questões processuais e, em agosto de 2011, a liminar concedida ao final de 2009 foi revogada pela nova juíza responsável pelo caso⁵⁵.

A partir desse momento, o trâmite da ação foi se complexificando, sendo adotados vários expedientes processuais pelas partes - como recursos, exceção de suspensão/impedimento, pedidos de novas liminares, suspensão de decisões, dentre outros -, a fim de resguardar suas posições no conflito.

Desde 2008 as tensões no Setor Noroeste vinham se acirrando. De um lado, o poder público distrital e as construtoras adquirentes dos lotes, vinham pressionando para que fosse autorizado o início das obras do novo bairro. Do outro lado, a comunidade indígena resistia para sua manutenção no local. No meio, estava a Funai, vacilante quanto ao reconhecimento da tradicionalidade da ocupação da comunidade indígena do Bananal. A legitimidade do pleito dos indígenas de permanência no local já havia sido fortalecida pela ação proposta pelo MPF e a

⁵⁵ Em 01/02/2010, foi proferida uma decisão em que se reconheceu que o caso deveria ser apreciado pela 2ª Vara Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, que já era responsável por apreciar outras ações similares.

causa ganhava cada vez mais apoio da sociedade civil, por meio do movimento “O Santuário Não se Move”, o qual teve bastante adesão à época.

Nessa época, os dois lados envolvidos no conflito estavam pouco dispostos a abrir mão de suas posições. Enquanto o poder público distrital desejava construir o novo Setor Habitacional do Plano Piloto nos exatos termos em que havia planejado, desconsiderando a presença indígena no local; a comunidade indígena desejava permanecer exatamente onde já estava, por entender que ocupava a área legitimamente, de forma tradicional, cabendo ao poder público, então, reformular o planejamento urbano do bairro considerando a sua presença no espaço.

Além de os envolvidos não se mostrarem flexíveis em suas posições, o que dificultava a construção de uma solução consensual, o conflito era frequentemente agravado pela ambiguidade do quadro normativo que o orientava.

A forma como a questão vinha sendo conduzida por todos os envolvidos - que eram muitos: Poder Judiciário, Funai, Terracap, Ibama, Ibram, GDF, DPU, MPF, a comunidade indígena do Bananal, agora dividida em pelo menos dois grupos, o do Pajé Santxiê e da Pajé-Xamã Ivanice Tononé - representou mais um elemento a complexificar o conflito. Vê-se uma mistura de descaso com a questão por alguns; movimentos de outros, orientados por oportunidades políticas e pela compreensão da própria força política nesse quadro; além de omissões deliberadas, com a intenção de consolidar situações fáticas. Isso fez com que a compreensão do que estava legalmente autorizado ou não a ser feito na área permanecesse cinzento em muitos momentos. Há algumas peças e decisões judiciais que ressaltam essa circunstância expressamente e, certamente, ela foi (ainda é) manejada pelos envolvidos, ainda que de modo desigual.

O TAC celebrado pelo MPF em julho de 2008 é um exemplo de como a ambiguidade normativa foi capaz de gerar insegurança jurídica nesse caso.

Mesmo com a anulação do TAC pouco tempo depois de sua celebração, ele continuou a ser invocado pelo poder público distrital para dar continuidade ao projeto, como se fosse total e plenamente válido.

O TAC de julho de 2008 justificou a expedição pelo Ibama da Licença de Instalação para o empreendimento, em 2008. E, depois, a ratificação dessas licenças pelo Ibram, em 2009/2010. Ou seja, a anulação do TAC pela 6ª CCR não teve, no fim das contas, repercussão nessas situações.

Os TACs foram invocados como válidos inclusive pelo Poder Judiciário. Veja-se trecho de decisão proferida pelo TRF1 em 06 de outubro de 2011:

[...] Além disso, ao longo dos últimos anos, e com o objetivo de dar uma solução a questão fundiária foram firmados dois Termos de Ajustamento de Conduta - TAC com a participação do Ministério Público Federal. No primeiro, firmado em 17 de julho de 2008, consta que a TERRACAP comprometeu-se a demarcar uma área de doze hectares em local próximo ao atualmente ocupado, ou seja, no interior do "Parque Burle Marx" implantando a infra-estrutura necessária para o recebimento das famílias indígenas.

Posteriormente, em novo Termo de Ajustamento de Conduta, de nº 06/2008, também constou o compromisso da TERRACAP em demarcar área de 12 ha "na poligonal da ARIE Cruls, a ser criada, e realocar a comunidade..." (fls. 175/198 do MS nº 38819- 55.2011.4.01.0000).

Nesse contexto, considero que o tamanho da área objeto de proteção judicial, que deve ser delimitada de forma a proteger os índios de interferências até que seja julgado o mérito da ação civil pública (nº 2009.34.00.038240-0) corresponde a quatro hectares. (0049049-59.2011.4.01.0000/DF).

A Terracap também não hesitou em considerar a Licença de Instalação de 2008 plenamente válida, ainda que sua concessão tenha se dado em razão de um TAC que fora anulado. O processo de implementação do empreendimento foi tocado pela empresa distrital normalmente, realizando-se o leilão de lotes.

O MPF e a comunidade indígena, de modo oposto, tinham a anulação do TAC como fatal para a validade da Licença de Instalação de 2008 e de todos os atos realizados com lastro nela. Pela sua perspectiva, todos os atos destinados à implementação do novo setor habitacional seriam ilegais e não poderiam ter sido executados, compreendendo-se como legítima, portanto, a resistência da comunidade indígena em permanecer no local e ilegítima qualquer tentativa de sua remoção e de interferência na área.

As várias ações que foram sendo propostas, principalmente a partir de 2008, com deliberações de todos os tipos, também davam margem de interpretação para as intervenções urbanas que seriam permitidas no Setor Noroeste e, principalmente, sobre a extensão da área protegida por medidas de urgência concedidas pelo Poder Judiciário.

Na ação civil pública do MPF, foi defendida a necessidade de preservação de uma área de 50 hectares, equivalente ao que a comunidade vinha defendendo, no inquérito civil do MPF, como sendo o espaço tradicionalmente ocupado e usado por eles, e conforme demarcação feita pela Funai em 2003.

Mas havia uma outra ação, de natureza cautelar (2009.34.00.038807-5), proposta pela comunidade indígena, assistida pela Defensoria Pública, em que a própria comunidade afirmava que sua posse seria de 4 hectares.

A comunidade pediu na ação cautelar que as rés se abstivessem de removê-los da área objeto de litígio na ação principal - ou seja, de 4 hectares -, até ulterior decisão na ação civil pública proposta pelo MPF. O pedido foi acatado pela magistrada responsável pelo caso.

Essa ação e a liminar que foi concedida deu substrato para o entendimento de que a área protegida pela Justiça seria de 4 hectares, e que seria legítimo, em contrapartida, qualquer intervenção fora desse perímetro.

Esse entendimento aparece na mesma decisão do TRF1 acima citada, a qual negou o pedido do MPF para reverter a decisão liminar - que, por sua vez, havia indeferido o requerimento de que a não intervenção se desse em um perímetro de 50 hectares. O argumento da magistrada do TRF1 foi de que a área efetivamente ocupada seria de 4 hectares, e que essa área já estava protegida pela decisão da ação cautelar, não sendo necessária mais uma decisão para proteger o direito dos indígenas:

No entanto, em todo o decorrer dos aludidos autos os índios se afirmam possuidores de uma gleba de terra de quatro hectares "há mais de trinta anos" e a própria FUNAI confirma a extensão de quatro ha, no levantamento prévio da área ocupada, realizado a partir o Ofício nº 1.654/02 - GEPLAN/CIOSPDS de 22/10/2002.

E assim, nesse entrelaçamento de procedimentos administrativos e judiciais, e dos usos que os envolvidos faziam deles a partir de suas posições no cenário sócio-político local, o projeto do Setor Habitacional do Noroeste foi avançando sobre a área que os indígenas entendiam que não poderia ser modificada.

Às vezes avançava no plano burocrático, com a concessão de autorizações pelo poder público ou venda dos lotes; às vezes avançava literalmente, com a colocação de cercas e derrubada de mata nativa, tanto pelas construtoras adquirentes dos lotes, como pela Terracap, responsável pelas obras dos equipamentos urbanos.

Esse avanço, no entanto, era sempre sucedido de reação da comunidade indígena, que reportava os acontecimentos ao MPF e cobrava do órgão respostas.

No início de outubro de 2011, poucos dias antes da citada decisão do TRF1 (que chancelou a impossibilidade de intervenção da Terracap e das incorporadoras em uma área de apenas 4 hectares), o conflito acirrou-se mais uma vez.

No dia 03/10/2011, houve uma tentativa de intervenção da EMPLAVI na área do Santuário Sagrado dos Pajés, valendo-se do uso de seguranças privados e da Polícia Militar. A comunidade fez um registro da ocorrência na Polícia Federal e comunicou os fatos ao MPF, pedindo providências para a defesa da área de 50 hectares, “patrimônio da União”.

O registro de ocorrência da Polícia Federal exemplifica o que venho chamando de quadro normativo ambíguo do conflito, uma vez que ambas as partes invocaram “documentos judiciais” que sustentariam seus respectivos posicionamentos, diametralmente opostos. Segue a transcrição literal de parte do documento:

[...] O comunicante afirma que havia tratores e duas caçambas além de trabalhadores da referida empresa que chegaram devastar uma área de aproximadamente 3 hectares; Ato contínuo, o cacique João-Funió dirigiu-se aos funcionários da Emplavi para que parassem imediatamente de colocar uma cerca no local de aproximadamente 2 hectares onde estavam agindo naquela reserva; neste instante as lideranças indígenas mostraram aos funcionários da Emplavi os documentos judiciais que impedem qualquer tipo de alteração naquele local antes que uma decisão de mérito seja proferida; ato contínuo uma pessoa que se apresentou como sendo advogado da empresa Emplavi contra-argumentou afirmando que os documentos apresentados pelos indígenas não tinham valor, e que não interfeririam na decisão que eles tinham em mãos; Os índios então alegaram que o laudo antropológico exigido pela Justiça Federal e Ministério Público Federal foi entregue à FUNAI no dia 01/09/2011 e comprova que a área ali reivindicada de 50,91 hectares pertence de fato à comunidade dos Santuário dos Pajés (conforme atesta a AÇÃO CIVIL PÚBLICA processo nr. 2009.34.00.0382450-0 Decisão nr. 363/2009 e a MEDIDA CAUTELAR nr. 18.392 - DF (2011 /0202656-9)) e reivindicaram que a empresa Emplavi apresentasse uma documentação legal, um mandado judicial que autorizava aquela "invasão" o que não ocorreu; ato contínuo, o major Antunes da PM garantiu aos indígenas que a empresa Emplavi não iria mais suprimir a vegetação do local nem tão pouco iria dar sequência à construção de cercas; segundo o comunicante, os seguranças privados ali ficaram no sentido de preservar o maquinário daquela até que houvesse uma decisão de mérito da Justiça Federal. Após entrar em contato com a Procuradora da República no DF, Dra. [...], os índios foram então instruídos a fazer imediatamente uma ocorrência policial na Polícia Federal.

Nessa mesma época, o estudo multidisciplinar que o MPF, ainda no inquérito civil, havia requisitado à Funai que elaborasse, foi concluído pela Autarquia. O laudo fora encaminhado ao MPF não pela Funai, mas pelos representantes da comunidade, em 28/09/2011. Vê-se, pelo registro de ocorrência da PF, que os

indígenas o invocaram no momento em que houve a tentativa da Emplavi de intervir na área.

O documento foi apresentado na ação civil pública pelo MPF em 07/10/2011, juntamente com um pedido de que fosse reavaliada a possibilidade de concessão da medida de urgência “por constituir fato novo de grande relevância para a formação do convencimento em relação ao objeto da lide” (p. 384-387 dos autos judiciais).

Esses acontecimentos ensejaram uma nova virada no conflito, com a revogação, em 13/10/2011, da decisão que havia reconsiderado a antecipação de tutela anteriormente concedida. A juíza responsável pelo caso, da 2ª Vara Cível da SJDF, estabeleceu, então, por essa nova decisão, que a parte ré estava proibida de “desmatar, construir, destruir, desocupar ou remover os membros da comunidade residentes na área objeto de litígio nesta ação civil pública, no importe provisório de 50 hectares, até ulterior deliberação deste Juízo, restaurando-se, por ora, a decisão de fls. 86/87”.

Em 24/10/2011, houve nova reviravolta. A EMPLAVI questionou perante o TRF1 a decisão da 2ª Vara, argumentando que a juíza teria invadido a competência do TRF1, que já havia decidido pela proteção de apenas 4 hectares, e não 50 hectares. Além disso, havia sido proferida uma decisão imitando⁵⁶ a empresa na posse do terreno que ela adquiriu, o que legitimaria suas intervenções na área. O desembargador plantonista do TRF1 acatou a argumentação da empresa e deferiu o pedido liminar, para “suspender os efeitos da decisão proferida pela Juíza Federal Substituta [...], praticado nos autos da Ação Civil Pública 2009.34.00.038240-0.

Poucos dias depois, em 04/11/2011, na ação civil pública, o MPF noticiou mais um acirramento da tensão na área de conflito, consequência, segundo o MPF, das investidas mais agressivas das incorporadoras imobiliárias, “que já se movimentam, com máquinas e operários, em direção à área do Santuário dos Pajés”, e do crescente sentimento de injustiça e de arbitrariedade vivenciado pelos indígenas, que “esperaram a emissão de laudo antropológico, por equipe constituída pela Funai, e tiveram, a partir dele, ainda maior expectativa de permanecer na área reivindicada”.

⁵⁶ Imissão de posse é uma medida judicial que reconhece o direito de posse sob um imóvel a uma determinada pessoa, assegurando que ela possa exercer esse direito, apresentando o respectivo mandado.

O clima de tensão aumentou ao ponto de “terem ocorrido mais de 15 (quinze) prisões de manifestantes na área do Santuário dos Pajés, conforme fotos anexas, em ação conjunta da Polícia Federal e da Polícia Militar, consoante informações trazidas por advogado do CIMI - Conselho Indigenista Missionário - a esta signatária”.

O MPF pediu mais uma vez que a justiça na primeira instância concedesse uma medida liminar, para garantir a não intervenção na área ocupada pelos indígenas, o que foi considerado inviável de ser feito no 1º grau, diante da existência de uma decisão do TRF1 “que imitiu a empresa Emplavi na posse do seu lote adquirido junto à Terracap”. Na mesma decisão, a juíza agendou uma inspeção na área litigiosa para “evitar o perecimento de evidências probatórias”.

A inspeção ocorreu em 17/11/2009 e participaram representantes de todos os envolvidos na ação: membros da Comunidade Indígena, com seus advogados; representante do Ministério Público Federal, representantes e técnicos da Terracap e seus advogados; topógrafo da Funai; representantes do Ibram; e servidores da Seção Judiciária do Distrito Federal; além da Juíza.

No registro da inspeção, há a confirmação de que o local especificado como o Santuário dos Pajés, segundo o laudo complementar apresentado pela Funai em 2011 (antropólogos Jorge Eremites de Oliveira, Levi Marques Pereira e botânica Lilian Santos Barreto), “de fato existem como descritos e são ocupados pela Comunidade Indígena acima designada”. Há um trecho do laudo que confirma, ainda, a existência de 3 grupos muito distintos - o do Pajé Santxiê, os Kariri-Xocós e os Tuxá - além de uma então recente ocupação de indígenas da etnia Guajajara do estado do Maranhão.

A ocupação da área pelos indígenas Guajaras foi um fato novo no curso do conflito, tendo se iniciado em meados de 2010, com desdobramentos até hoje.

Segundo um relatório antropológico produzido pelo MPF em 2012, o grupo que se instalou na área do Santuário havia vindo do Maranhão (Terra Indígena Bacurizinho) para Brasília com finalidade de participar de atos em protesto ao Decreto federal nº 7.056/1991, que reestruturou a Funai. No primeiro semestre de 2010, eles permaneceram na área da Esplanada dos Ministérios, no chamado Acampamento Indígena Revolucionário/AIR. Depois, se deslocaram para a região do Santuário, sendo a sua permanência temporária no local permitida pelo Pajé Santxiê

Tapuya. Esse grupo, hoje composto por indígenas de outras etnias também, se identifica como Aldeia Teko Haw.

Após a inspeção, como “houve a manifestação de intento conciliatório pelas partes”, foram realizadas duas audiências, em 29/11/2011 e 13/12/2011.

Embora as partes não tenham chegado a uma solução conciliatória, a posição dos indígenas na negociação melhorou após a juntada aos autos do Laudo da Funai e da realização da inspeção.

No curso do inquérito civil, em 2008 e 2009, a posição do Poder Público foi de total impossibilidade de os indígenas permanecerem na área, oferecendo-se, em contrapartida, terrenos de cerca de 12 hectares para todos os grupos. Com o ajuizamento da ação do MPF em 2009, a tese de que deveriam ser garantidos para a Comunidade Fulni-ô ao menos 4 hectares da área já ocupada por eles no Noroeste ganhou força. Paralelamente, as negociações para que os Tuxá e Kariri-Xocó fossem removidos para uma área próxima, de 12 hectares, também ganhou força.

Nas audiências de 2011, depois de apresentado o laudo da Funai, que havia sido cancelado (indiretamente) na inspeção da Justiça de primeiro grau, a Funai propôs, inicialmente, a “constituição de uma reserva indígena em área que englobe o Santuário dos Pajés e a Arie Cruls, equivalente ao local ocupado pela comunidade, com suas edificações, de perímetro aproximado de 4,18 hectares, somado aos 12 hectares contíguos oferecidos pela Terracap, os quais ainda serão devidamente medidos em inspeção judicial, a ser realizada na data de 02 de dezembro de 2011”. Nessa audiência, as partes se comprometeram a analisar a proposta após a medição da área, em nova inspeção.

Na segunda inspeção, constatou-se que “na ARIE Cruls, notou-se que existe uma via pública já iniciada cujo curso conflitaria com a constituição de uma reserva indígena contígua entre o Santuário dos Pajés e a ARIE Cruls, o que foi devidamente registrado. Esta via apresenta-se a alguns metros da área onde estão o herbário, a habitação e as edificações indígenas”.

Reunidas as partes novamente em audiência, a Funai apresentou “a sua proposta de constituição de uma reserva indígena, conforme os mapas nº 1 e 2, com o traçado em cores verde e vermelha, com o tamanho global de 28 hectares, acrescidos de 12 hectares já acordados para remoção das famílias Kariri-Xocó e

Tuxá. Em seguida, a Terracap propôs a doação para União de 18,10 hectares, a implantação de toda a infraestrutura básica na área e o deslocamento da edificação denominada Santuário, por engenheiros especialistas. Além disso, a Terracap se compromete em edificar nove residências para as famílias indígenas de acordo com especificações técnicas provenientes da Funai, conforme mapa nº 3”.

Não houve a celebração de acordo e a ação seguiu o trâmite regular, com a apresentação de defesa pelos réus.

A sentença foi proferida em 14/11/2013, por um outro juiz. Fazendo referência às decisões cautelares proferidas pela primeira juíza do caso, que reconheceu o direito de posse dos 4 hectares⁵⁷, o pedido do MPF foi julgado parcialmente procedente para reconhecer como terra indígena tradicionalmente ocupada área de 4,1815 hectares, conferindo aos indígenas da etnia Fulni-ô Tapuya sua posse permanente e determinando à Funai que procedesse à delimitação da área.

O que fundamentou a proteção de 4 hectares, e não de 50 hectares, foi o entendimento de que o laudo da Funai não seria conclusivo, e que a ação movida pelos indígenas invocava esse perímetro, sendo possível o reconhecimento, portanto, apenas dessa área.

Tem-se aqui um reconhecimento da tradicionalidade da ocupação, mas muito limitado.

Embora o MPF tenha chamado a atenção em sua petição inicial para a importância de se analisar o caso não sob um viés possessório simples, mas sim, levando em conta os aspectos étnicos e culturais do tipo de ocupação realizada, a sentença se fiou em argumentos de posse visível, relacionados ao direito civil clássico, para definir o espaço entendido como efetivamente ocupado pela comunidade indígena. E, a sentença, ao se valer desses argumentos, que foram invocados nas ações possessórias usadas como referência - as quais, por sua vez, não adentraram na natureza indígena e tradicional da ocupação, justamente em razão da existência da ação civil pública com essa finalidade -, não alcançou completamente o sentido de ocupação em termos indígenas.

⁵⁷ Na ação cautelar nº 0037834-42.2009.4.01.3400 (2009.34 .00.038807-5), a sentença, de março de 2012, também determinou à Terracap que “promova a remoção dos indígenas da etnia Guajajara do Maranhão do local em que se encontram ao final da Arie Cruls esbulhando a posse de área contida na proposta da FUNAI, mediante o pagamento de passagem de transporte rodoviário e, alimentação aos indígenas no período de traslado, tudo em diligência a ser designada e realizada entre os órgãos Terracap e FUNAI”.

O MPF, a Terracap, a Funai, o Ibram e o GDF apresentaram recurso, sendo o caso remetido ao TRF1 em junho de 2017.

O clima muito belicoso nos autos, que predominou até o final de 2012, já havia arrefecido. As obras no Setor Noroeste, por sua vez, seguiram avançando às margens da área protegida pela Justiça e ocupada mais ostensivamente pela comunidade, ou seja, o perímetro dos 4 hectares.

Em 2017, enquanto aguardava-se o julgamento dos recursos pelo TRF1, as partes começaram a se movimentar para uma nova tentativa de acordo.

A disputa judicial vinha dificultando a execução pelo governo distrital das obras de infraestrutura do bairro e o poder público parecia mais disposto a ceder na negociação.

Uma das obras de infraestrutura que precisava ser finalizada era a Via W9, a qual estabelecia ligação entre a 1ª e a 2ª etapas do Setor Habitacional Noroeste. Era uma avenida essencial para o acesso e funcionamento do bairro e sua não finalização já estava impactando a vida no local.

Essa via, no projeto urbanístico, atravessava um dos pontos mais importantes do Santuário dos Pajés, onde estava localizada a casa de reza e outras edificações. Por isso, a Terracap construiu uma parte da via, interrompendo as obras mais ou menos na metade, que é onde estava o Santuário dos Pajés, e continuando na sequência. A W9 era literalmente uma via interrompida ao meio, aguardando-se o desfecho que seria dado pela Justiça em relação à comunidade indígena para sua conclusão.



Figura 1 - Imagem do Google Earth, extraída em 11/06/2023.

Em julho de 2018, Terracap, Ibram, Funai, GDF, MPF e a Comunidade Indígena do Santuário Sagrado dos Pajés celebraram um acordo reconhecendo a área de 32,4868 hectares como de posse permanente da referida comunidade, composta pela cônjuge e descendentes diretos do Pajé Santxiê Tapuya (João Mário Veríssimo), bem como os respectivos cônjuges e descendentes.

A área foi reconhecida como de natureza de terra tradicionalmente ocupada, nos termos do §1º do art. 231 da Constituição da República, a ser destinada de forma permanente e ao usufruto exclusivo e gestão da comunidade indígena.

O acordo viabilizou, lado outro, a construção da Via W9, com o traçado modificado, contornando o Santuário dos Pajés. No acordo há cláusulas tratando da construção da avenida.



FIGURA 2 - Imagem que ilustra matéria jornalística (Disponível em: <https://www.metropoles.com/conteudo-especial/avenida-w9-e-inaugurada-no-noroest-e-e-beneficia-20-mil-moradores>. Acesso em: 06 jun. 2023).

Como o acordo contemplou apenas a família do Pajé Santxiê Tapuya, a sua celebração gerou reação dos outros grupos indígenas que viviam na região. Um grupo de indígenas também Fulni-ô, mas não pertencentes à comunidade de Santxiê Tapuya e com interesses opostos aos do referido grupo (de pagamento de indenização para saída do local, tendo sido formulado um requerimento em tal sentido à Terracap, em 2016), apresentou impugnação nos autos.

Houve, portanto, mobilização dos grupos não contemplados pelo acordo também na esfera extrajudicial, com a realização de reuniões com a 6ª CCR e com a Terracap. A reação se deu tanto pela contestação do acordo em si, como o fizeram os indígenas Fulni-ô que não faziam parte da comunidade do Santuário; como pela mobilização de agentes públicos visando à concretização de uma solução específica que atendesse ao grupo, como no caso dos Kariri-Xocó e Tuxá liderados por Ivanice Tononé.

De qualquer forma, a impugnação ao acordo não foi acolhida e ele foi homologado pela Justiça em 12/12/2018, ocorrendo o trânsito em julgado da ação.

Até hoje, a ação continua a tramitar na justiça, para fins de cumprimento do acordo, que previu várias obrigações específicas para os pactuantes.

No MPF há um Procedimento Administrativo que foi instaurado em 2016 (PA - 1.16.000.001150/2016-91) para acompanhar a ação civil pública e o andamento dos demais processos e procedimentos administrativos referentes à ocupação indígena no setor Noroeste do Distrito Federal.

Em fevereiro de 2020 os autos da ação civil pública foram digitalizados pela Justiça Federal e migrados para o Sistema PJe, totalmente eletrônico.

Em junho de 2020, representada pelo advogado que os acompanha desde 2009, a Comunidade Indígena da Terra Indígena Santuário Sagrado dos Pajés – Pajé Santxiê Tapuya, em seu próprio nome, propôs o cumprimento do acordo. A partir desse momento, a comunidade indígena passou a manifestar-se nos autos autonomamente em relação ao MPF. Ou pelo menos tentou fazê-lo, como o caso que relatarei logo abaixo demonstra.

Nessa manifestação de junho de 2020, a comunidade relata sua preocupação com a crescente ocupação da área por pessoas não autorizadas, indígenas e não indígenas. Pede, por isso, o cumprimento das cláusulas do acordo que tratam da desintrusão da área; da colocação de alambrado e da transferência da terra para a União.

A preocupação com a ocupação da área por outras etnias e a reivindicação do cumprimento dessas três providências - retirada de invasores, colocação de alambrado e regularização do domínio - vem pautando o processo desde então, não tendo sido resolvida nenhuma delas até o momento.

Outra novidade foi o requerimento formulado pela Defensoria Pública da União em 2020, de ingresso no feito na qualidade de *custos vulnerabilis* (invocando o art. 5º, inciso LVXXIV, da Constituição, e um julgado do STJ, os EDcl no REsp 1.712.163-SP, Rel. Min. Moura Ribeiro, julgado em 25/09/2019), o que foi deferido pelo Juízo em janeiro de 2023.

Mais recentemente, aconteceu uma situação inusitada envolvendo o MPF.

Em 19 de janeiro de 2023, o juiz do caso determinou que os réus fossem intimados para, no prazo de 15 dias, se manifestarem sobre providências já

adotadas para adimplemento do acordo, esclarecendo os pontos levantados pela Comunidade Indígena ora requerente.

Contra essa decisão, a comunidade indígena opôs um recurso de embargos de declaração. Nessa peça, a comunidade assinala as “dezenas de pedidos feitos à 2ª Vara Federal quanto à necessidade de apreciação urgente dos mesmos” e reclama que, na última decisão dos autos, esses pedidos não foram analisados adequadamente.

Reclamando, ainda, de uma “demora de 3 anos na apreciação dos pedidos desta parte por este juízo nestes autos”, e manifestando que “não há tempo hábil para que os presentes Embargos sejam objeto de anterior oitiva da parte contrária (o que pode somar mais 3 anos até seu julgamento de mérito)”, pediram que fosse “deferida a antecipação da tutela recursal para que a omissão acima apontada seja sanada sem a oitiva da parte contrária sobre o presente recurso”.

O Juízo, na sequência, então, deu vista para os réus se manifestarem, agora sobre esse recurso especificamente, no prazo de 5 dias. A resposta da Justiça para a reclamação da Comunidade foi, então, mais prazo para que o poder público se manifestasse, não tendo sido tomada nenhuma providência no plano concreto em relação às irregularidades relatadas.

O MPF apresentou uma resposta para esses embargos de declaração que é bem curiosa. Aliás, o simples fato de o MPF ter apresentado uma resposta é curioso, porque esse é um expediente usado normalmente pela parte contrária - mas, nesse caso, MPF e comunidade não apenas estão no mesmo polo da ação, como o MPF ingressou em juízo justamente para a defesa do interesse da comunidade.

Na resposta do MPF, de fevereiro de 2023, foi argumentado que o recurso da comunidade não deveria ser conhecido, por “ausência de legitimidade recursal”, pois a entidade não estava formalmente cadastrada nos autos. Da mesma forma argumentaram a Funai e a Terracap.

Em fevereiro de 2023, a Terracap impugnou os pedidos da comunidade de cumprimento do acordo. Uma de suas alegações invocava a ilegitimidade da Comunidade, que “não goza de personalidade jurídica, portanto, nos termos do artigo 70 do CPC, não pode figurar nos autos, seja como requerente ou terceira interessada”. A empresa distrital argumentou, ainda, que “por estar-se diante de comunidade indígena, há um ponto que obriga o formalismo, ou seja, a forma de

representação da comunidade se dá por procuração particular, reconhecida pela Funai, ou por procuração pública”. Dessa forma, “a tutela da Funai é exigida, devendo constar no termo, na medida em que o órgão é assistente dos silvícolas, como afirma o artigo 7º, parágrafo 2º do próprio Estatuto.” No mais, a empresa defendeu que cumpriu o acordo adequadamente.

Os embargos de declaração não foram acolhidos, em decisão de junho de 2023, que fez referência expressa à petição do MPF, na parte em que diz que o recurso da comunidade não poderia ser conhecido, por não ser ela parte cadastrada nos autos:

[...] Conforme bem consignado pelo Parquet Federal em sua manifestação de ID 1476268876, o recurso em comento não deve ser conhecido, porquanto, a entidade embargante não é, formalmente, parte cadastrada nos autos da ação civil pública que originou o presente Cumprimento de Sentença, a qual foi proposta pelo Ministério Público Federal em face da FUNAI, TERRACAP, IBRAM e o DISTRITO FEDERAL.

[...] Como sabido, a teor do disposto no artigo 996, do CPC/2015, os recursos podem ser interpostos mesmo por terceiros prejudicados; todavia, na hipótese vertente, a Comunidade Indígena ora embargante não apontou com clareza qual a decisão embargada, de modo que nem sequer é possível avaliar eventual prejuízo sofrido pela referida Comunidade.

[...] Sendo assim, em face da ausência de legitimidade recursal da COMUNIDADE DA TERRA INDÍGENA SANTUÁRIO SAGRADO DOS PAJÉS, DEIXO DE CONHECER OS PRESENTES EMBARGOS.

Embora o MPF não tenha afirmado a ausência de capacidade processual da comunidade indígena de forma abrangente, mas sim, uma falta de cadastro no sistema como parte no processo e que, por isso, ela não estaria habilitada a recorrer das decisões dos autos, na prática, o que foi se sucedeu foi um verdadeiro reconhecimento de falta de capacidade processual da comunidade. Até o momento, a comunidade não consta no sistema como autora e o advogado que a representa não está cadastrado no processo, não sendo ele comunicado, portanto, dos atos praticados no processo.

A comunidade indígena recorreu da decisão ao TRF1, para que fosse reconhecida sua legitimidade para atuar como parte autora. Mais recentemente, em novembro de 2023, pediu ao Juízo de primeiro grau que reconsiderasse a decisão por fato superveniente, que foi o julgamento do Tema 1.031 da Repercussão Geral pelo STF, cujo item XIII prevê que “os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus

interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da Funai e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei".

O não reconhecimento da capacidade processual da comunidade pelo Juízo e pelo MPF, além de se caracterizar como mais um episódio de exclusão discursiva, que pode levar à sujeição civil, foi um fato que gerou bastante ressentimento, o qual vem sendo expressado em algumas manifestações escritas e também verbalmente, em interações que se deram entre a comunidade indígena e o MPF.

Além de ser um ato de *não reconhecimento* que, por si só, tem repercussão para o aspecto identitário do grupo, com implicações para sua dignidade e vivência de cidadania, já que sua fala foi literalmente tida como inapropriada, sem valor, o ato do Juízo representa uma impossibilidade de atuação direta do grupo na ação judicial, uma vez que seu advogado não está cadastrado no processo.

Com essa deliberação, o juiz concretiza um processo de forte exclusão discursiva, materializando a ideia de que o grupo não tem voz, de que não pode falar por si, de que não pode agir em prol de seus direitos e de que apenas o MPF pode falar nos autos em seu nome.

4.3.5 Prólogo ou só mais um capítulo? O cumprimento de sentença e os procedimentos correlatos.

O PA - 1.16.000.001150/2016-91 é o procedimento ativo no MPF que trata do caso dos Santuário dos Pajés atualmente.

Além dele, tratando da questão indígena no Noroeste, há o Procedimento Administrativo nº 1.16.000.001789/2020-52, instaurado para acompanhar as tratativas entre Terracap, Funai e comunidade indígena Kariri-Xocó, com vistas à criação de uma reserva indígena Kariri-Xocó e Tuxá. Como a Terracap vem cumprindo as obrigações por ela assumidas em termo de compromisso formalizado em 2019, como a construção de habitações coletivas para as famílias indígenas, não tem sido necessária a adoção de muitas providências pelo MPF quanto a esse caso.

Quanto ao PA - 1.16.000.001150/2016-91, da mesma forma que, desde a homologação do acordo, o processo judicial passou a tratar do cumprimento de providências relacionadas a invasões, colocação de alambrado e regularização do

domínio da área, o procedimento administrativo também vem girando em torno dessas temáticas.

Um dos postos sensíveis do conflito, e que vem se tensionando a cada ano, tem sido a ocupação da Aldeia Teko Haw no interior do Santuário dos Pajés, que teve início em 2010 e segue crescendo até hoje, totalizando atualmente cerca de 40 famílias (Daguerre; Pitta, 2023).

Os representantes da comunidade do Santuário se queixam da presença do grupo no local, a qual entendem ser ilegítima. Como já destacado, embora o Pajé Santxiê tenha anuído com a vinda do grupo para a área em 2010, eles nunca foram tidos como pertencentes à comunidade do Santuário, possuindo hábitos de vida e uma relação com a terra diferente. Desde então, a sua presença vem sendo permitida, mas sempre com a intenção de que o grupo deixe o local. A forma como o grupo Teko Haw faz uso do solo, com maior desmatamento e retirada de espécies nativas é, com frequência, objeto de reclamação e denúncia da comunidade do Santuário ao MPF.

De 2020 até 2023, essa foi a principal reclamação dirigida pela comunidade do Santuário ao MPF, tendo sido formulados vários requerimentos e pedidos de reunião para tratar da questão com o órgão.

A situação dos indígenas ligados à Aldeia Teko Haw, por sua vez, é de bastante vulnerabilidade. A maior parte deles não tem acesso a saneamento básico, fornecimento de água e luz e coleta de lixo (Daguerre; Pitta, 2023).

A tolerância à permanência da Aldeia Teko Haw na área do Santuário Sagrado dos Pajés tem se dado pela solidariedade entre os grupos - a viúva do Pajé Santxiê é da etnia Guajajara, assim como a maior parte dos integrantes da Aldeia Teko Haw -, mas também, e principalmente, por uma certa intimidação que eles exercem em relação à comunidade do Santuário, por episódios de violência extrema protagonizados por alguns de seus integrantes. Esses episódios de violência ocorreram não apenas em face da comunidade do Santuário Sagrado dos Pajés, mas também com outras pessoas, inclusive agentes públicos e as próprias pessoas da comunidade. O clima na região do Santuário nos últimos anos voltou a ser de maior perigo e violência, e essa circunstância tem sido frequentemente invocada pelo poder público para não executar políticas públicas na área.

A situação é um pouco diferente na área dos Kariri-Xocó e Tuxá, que parecem estar mais bem instalados e conseguindo promover uma interação mais direta com a sociedade envolvente. O grupo dispõe de um perfil na rede social Instagram, chamado GRUPO MOYRÁ KARIRI-XOCÓ, para divulgação de “artesanatos, apresentações culturais, vivências e mais”. Há dois telefones de contato e, pela publicações, vê-se que frequentemente são organizados rituais de medicina sagrada para o público externo, com a cobrança de valores.

Passados, então, mais de quinze anos do início do conflito, a situação na região continua muito complexa, agora por outros motivos.

A remoção das pessoas ligadas à Aldeia Teko Haw, que não pertencem à comunidade do Santuário, e que se encontram no interior da área objeto do acordo judicial, não é trivial, seja pelo tamanho do grupo e pela situação de extrema vulnerabilidade da maioria das pessoas que o compõem, seja pela possibilidade de reação violenta de alguns. A situação social da Aldeia Teko Haw demanda, para o seu encaminhamento, a construção de uma verdadeira política pública, com medidas de caráter fundiário e também de assistência social mínima.

Some-se a isso o fato de que na região, além do grupo da Aldeia Teko Haw, há pelo menos mais duas ocupações irregulares, a dos catadores de lixo e a dos indígenas que estão na área da quadra SQNW 308. Esses dois grupos têm sido alvo de ações de desocupação promovidas pelo GDF, intensificadas em 2023.

Nenhum desses grupos está em negociação avançada com o poder público para que sejam deslocados para outro lugar.

Quanto à Aldeia Teko Haw, o governo distrital vem forçando uma solução baseada na interpretação de que o grupo poderia ser beneficiado pelo acordo judicial do Santuário Sagrado dos Pajés, reputando-se legítima a sua permanência na área. É invocado, para justificar esse posicionamento, a “anuência” dos representantes da comunidade do Santuário com a permanência do grupo no local.

A situação toda é realmente confusa e, frequentemente, vê-se matérias jornalísticas e manifestações dos órgãos públicos confundindo os grupos, associando a história e direitos de um grupo a outro. Essa confusão parece não ser intencional, ocorrendo mais por desconhecimento de toda essa complexidade e pela dificuldade de compreensão dos interesses em jogo e do que se passa no local. No

entanto, como sempre aconteceu ao longo do conflito, parece que alguns atores se aproveitam dessa confusão e a alimentam, deliberadamente.

Além dos pedidos de reunião para tratar da desintrusão da área do Santuário Sagrado dos Pajés, outro pleito frequente da comunidade, desde 2020, vem sendo a regularização do registro da área, com a abertura de uma matrícula própria, transferência do imóvel para a União e registro definitivo na matrícula como terra indígena.

A comunidade passou a cobrar do MPF mais providências quanto a essa questão depois de ter tomado conhecimento de um documento da Funai, de 12/03/2021, dirigido à Polícia Federal, em que a Fundação afirmava que “a Terra Indígena Santuário Sagrado dos Pajés não foi demarcada e nem homologada pela Funai como sendo Terra Indígena”.

O documento era uma resposta da Funai a questionamento da Polícia Federal sobre a demarcação da área do Santuário como terra indígena - provavelmente para fins de definição de competência da Justiça Federal para alguma investigação criminal. No documento é citada a ação civil pública e o acordo judicial, mas sem mencionar o seu conteúdo.

De qualquer forma, para a comunidade, a afirmação da Funai, em um contexto em que os órgãos públicos não vinham demonstrando boa vontade para o cumprimento do acordo, foi tida como um desrespeito aos seus direitos já reconhecidos pela Justiça, uma ofensa ao acordo judicial e ao reconhecimento judicial da área como terra indígena na forma do art. 231 da Constituição. Por isso é que comunicaram o ocorrido ao MPF.

O MPF, nesse período, cobrou da Terracap e da Funai o cumprimento do acordo, enviando ofícios aos referidos órgãos. Também realizou uma reunião com os órgãos e com a comunidade; e uma outra reunião apenas com os representantes do poder público. Essas diligências não tiveram repercussão imediata quanto à questão do registro e da desintrusão da área. O cumprimento do acordo se seguiu mais em relação às medidas de infraestrutura da área, com a instalação de postes de energia, e a colocação de alambrado nos trechos de área menos conflituosa.

Examinando os autos mais em perspectiva, o que se observa é que, de 2020 até o início de 2023, o cumprimento do acordo judicial pouco avançou e a

comunidade indígena intensificou suas manifestações nos autos, adotando um tom predominantemente queixoso pela inércia do poder público e do MPF também.

Apesar de não se observar uma paralisação do processo, foram muitos os pedidos de reunião com o MPF que demoraram a ser apreciados ou que não foram atendidos. A adoção das mesmas providências foram solicitadas repetidas vezes. Tal situação gerou ressentimentos, manifestados expressamente pelo grupo em suas comunicações ao MPF nesses anos.

Cabe destacar que o fato de o grupo ter se ressentido da postura do MPF não significa que a atuação do órgão foi inadequada, ou que qualquer demanda da comunidade deveria ser prontamente atendida. Pela perspectiva dos membros, sua conduta está em conformidade com os comandos legais, sendo justificadas as demoras e as recusas. E, realmente, há nuances do procedimento que muitas vezes não são bem comunicadas, mas que devem ser consideradas para que se analise o que vem ocorrendo. A circunstância de o membro titular estar de férias ou afastado, por exemplo, impactou no tempo de resposta para alguns pedidos. Por mais que seja razoável aguardar o retorno do membro titular para que se realize uma reunião importante e que não seja urgente, se isso não é comunicado ao grupo demandante, a demora da resposta quanto ao pedido de reunião pode ser mesmo interpretada como descaso.

De qualquer forma, nesse período, a 6ª CCR chegou a ser acionada diretamente pela comunidade, o que demonstra o estremecimento de sua relação com a PRDF.

E, para piorar, em fevereiro de 2023, o MPF apresentou aquela manifestação judicial em que argumentava pelo não conhecimento dos embargos de declaração apresentados pela comunidade indígena, por não ser ela parte cadastrada nos autos.

Mais recentemente, no segundo semestre de 2023, os ressentimentos parecem ter sido deixados de lado e o diálogo da comunidade com a PRDF foi retomado, fazendo com que o processo de cumprimento do acordo judicial voltasse a se movimentar. A comunidade se reuniu com o membro titular do caso em agosto de 2023.

O MPF, em outubro de 2023, diante da notícia de que o GDF procederá à retirada da comunidade indígena ocupante do lote SQNW 308, e vislumbrando a

possibilidade de que essa ação causasse danos sociais comunidade indígena do Santuário Sagrado dos Pajés, emitiu uma Recomendação ao GDF e à Terracap. Por ela, o MPF recomendou aos entes distritais que quaisquer ações de desocupação no Setor Noroeste observassem as normas pertinentes a desocupações coletivas, em particular no que dizem respeito à dignidade da pessoa e aos direitos das pessoas indígenas; e que cumpram o acordo realizado na ação civil pública nº 0037295-76.2009.4.01.3400 (2009.34.00.038240-0), priorizando-se, em relação a quaisquer outras desocupações das áreas vizinhas que vierem porventura a ser realizadas, a retirada da ocupação Aldeia Teko Haw na parte em que está situada indevidamente no interior da terra indígena Santuário Sagrado dos Pajés.

É possível que essas últimas providências repercutam não apenas no cumprimento do acordo judicial em favor do Santuário Sagrado dos Pajés, mas que também desencadeiem a instauração de procedimentos de regularização fundiária em favor dos outros dois grupos indígenas não contemplados pelo acordo (os que estão na SQNW 308 e os indígenas da Aldeia Teko Haw).

4.4 O Caso do Seu Wanderley, cigano Calon.

4.4.1 Seu Wanderley.

Conheci o cigano Calon Wanderley da Rocha em 2018, quando ele foi à PRDF falar com o Procurador da República responsável pelo procedimento administrativo instaurado para acompanhar as condições de infraestrutura e serviços básicos do acampamento do qual ele é líder.

O Acampamento Nova Canaã estava localizado em Sobradinho/DF, em área pública destinada para esse fim. Em 2016, viviam no acampamento 70 pessoas de 14 núcleos familiares diferentes, cada uma em sua tenda (Brasil, 2016).

O Procurador da República responsável pelo procedimento já havia me falado dessa notável liderança cigana, comentando, com certa ternura e como que para me alertar, sobre seu jeito efusivo, seu chapéu e sobre seus dentes de ouro. Como alguns dos procedimentos em curso no gabinete tratavam de políticas públicas para os povos ciganos, o Procurador sensibilizou-me quanto à importância de compreender especificidades e superar marcas que recaem sobre eles.

A população cigana ainda é estigmatizada pela sociedade e invisibilizada pelo Poder Público (Perpétuo, 2017; Campos, 2018). A carência de dados oficiais sobre os povos ciganos é expressão dessa invisibilização. Eles ainda não constam no censo demográfico como grupo étnico (Perpétuo, 2017; Soares; Medeiros, 2018). As informações sobre essa população, atualmente, são as disponibilizadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e os dados do CadÚnico.

Segundo Soares e Medeiros, “no MUNIC de 2014 foram notificados a existência de acampamentos ciganos em 337 municípios, distribuídos entre 22 estados” e “em 2017, registrou-se 16 mil ciganos inscritos no CadÚnico [...]” (2018, p. 273).

Campos pontua que há uma recente “inclusão positiva dos ciganos no espectro do Estado”, que “são reconhecidos pelo Estado brasileiro como grupos culturalmente diferenciados a partir do entendimento de que fazem parte da categoria de Povos e Comunidades Tradicionais” (2018, p. 87).

Até meu ingresso no MPF, ignorava a realidade dos povos ciganos no Brasil. Passei a conhecê-la por meio dos autos do MPF. Em 2018, além do procedimento já mencionado, tramitava no gabinete um inquérito civil a respeito do ingresso em cabanas ciganas e denominações de operações policiais. Nele, fora expedida Recomendação às unidades federativas e instituições de segurança pública para que reconhecessem as cabanas ciganas como “casa”, para os fins do art. 150, §4º do CP; e para que a denominação de operações policiais não utilizasse nomes que possibilitassem a associação ou identificação da prática criminosa com os ciganos.

Conhecer pessoalmente Wanderley foi como ver materializado aquele universo. E ele, de fato, tinha dentes de ouro e usava chapéu!

A aproximação dos ciganos através do Seu Wanderley me fez percebê-los como uma população que luta por visibilidade e afirmação de identidade, por meio da reivindicação de direitos e serviços perante o Estado, intermediada, em parte, pelo Ministério Público.

A habilidade política de Seu Wanderley é elemento importante para esse processo de reconhecimento. Ele criou e preside a Associação Nacional das Etnias Ciganas (ANEC). Além de se ocupar de questões específicas do Acampamento, participa ativamente da construção do Estatuto Cigano, Projeto de Lei apresentado em 2015 pelo Senador Paulo Paim (nº 248/2015).

Cupertino, em etnografia da tramitação do Estatuto Cigano no Congresso Nacional, relata o envolvimento de Wanderley nesse processo:

[Insight 4] – Com o início da tramitação do “PLS”, Seu Wanderley, presidente da “ANEC” e família, citados na “Justificação” do projeto de lei, passam a ser os principais atores mobilizados, a partir do ano de 2015, para tratar de questões referentes ao “Estatuto”. Isto é, participando de reuniões no Senado, com o autor do projeto ou com os relatores; articulando outras “lideranças” para participar da audiência do dia 29/05/2019, que são diferentes das que estavam atuando no Congresso, antes de 2015; colaborando com a produção de reportagens da TV Senado sobre a tramitação ou sobre a “questão cigana”, em geral. [Insight 5] – A atuação do Seu Wanderley, em torno da aprovação do “Estatuto”, tornou-o uma referência nacional da “luta cigana”, o que pode ser notado pelo fato dele ser chamado para compor mesas em atividades do Congresso Nacional, do MPF e do governo federal, mesmo que não ocupe cargos em conselhos nacionais ou funções executivas estatais. (2020, p. 127).

No final de 2018, por reformulação da PRDF, os processos referentes às comunidades tradicionais passaram a ser da responsabilidade de outro gabinete.

Deixei de acompanhar a questão cigana diretamente, mas frequentemente tinha notícia do Seu Wanderley.

4.4.2 A prisão de Wanderley e o pedido de socorro de sua filha Daiane.

Em novembro de 2020, recebi a notícia da prisão preventiva de Wanderley por suposto envolvimento no homicídio de quatro pessoas, ocorrido no Acampamento.

Sua filha, Daiane da Rocha Biam, havia endereçado uma carta à Coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (6ª CCR) relatando o ocorrido, reivindicando a inocência de seu pai e pedindo auxílio do órgão. Cito trecho da Carta:

Carta de Solicitação de Apoio

Caríssima excelentíssima Senhora Dra. Eliana Torelly, Sou Daiane da Rocha Biam, secretária da ANEC, estudante de direito e filha do Sr. Wanderley da Rocha, é com grande emoção que lhe escrevo na tentativa que a senhora na sua bondade e sentimento de justiça possa ouvir as nossas súplicas e lamentos. Não sei se a senhora sabe, mas meu pai Senhor Wanderley da Rocha, líder do acampamento cigano Calon e presidente da ANEC associação Nacional das etnias ciganas, foi preso sobre alegação que fazemos parte de uma facção criminosa. Já nos encontramos muitas vezes em vários eventos e sei o quanto a senhora olha por nós “ o povo cigano”. Quero lhe dizer que meu pai foi preso injustamente e precisamos do seu apoio como coordenadora da 6ª Câmara, para fortalecer a nossa luta. [...] É um líder calmo, passivo e sempre se colocou à disposição do governo, do Estado e do Ministério Público, para os debates acerca de construção de Políticas Públicas para Ciganos. Meu pai é conhecido no Brasil e no mundo por causa do seu engajamento em prol do povo cigano. Ele nunca foi foragido, nunca recuou, nunca desapareceu, somos um povo nômade, não porque queremos, mas por falta de condições que sempre nos faltou. Sempre fomos invisibilidade e perseguidos por isso. Por favor Dra. Eliane torelly, nos ajude. Contamos com o seu apoio e compreensão.

Conversei com Daiane por vídeo chamada em junho de 2021 sobre os acontecimentos que envolveram a prisão de seu pai. Sobre a carta endereçada ao MPF, ela contou que:

[...] Eu escrevi muito mal a carta, inclusive, com muitos erros de português, eu estava chorando muito. E o nome da carta era pedido de socorro. Porque eu queria que de alguma forma soubessem que eu estava desesperada e que era um pedido de socorro, que eu nem tinha nem força pra falar mais, porque eu já tinha ligado pra muitas pessoas, já tinha ido em várias secretarias e recebido olhares assim “*nossa, essa acusação é muito séria ele tá preso*”. Então, assim, eu vi muitos olhares estranhos pra mim, tipo assim, “*ai não tem como fazer nada*”. [...]. Aquilo foi um choque. Ai mandei essa carta com esse pedido de socorro relatando tudo.

O *pedido de socorro* foi recebido pela Coordenadora da 6ª CCR e encaminhada à PRDF, que passou a acompanhar as circunstâncias da prisão.

Em janeiro de 2021, por novas questões de organização interna da PRDF, os processos envolvendo comunidades tradicionais voltaram a ser de responsabilidade do gabinete em que eu trabalhava.

Inteirei-me, desse modo, das circunstâncias da prisão e dos acontecimentos investigados que, realmente, colocavam Wanderley em uma posição bastante delicada. O inquérito da Polícia Civil do Distrito Federal, cujos elementos de prova embasaram a decretação da prisão pela Justiça comum do Distrito Federal, descreve a seguinte situação (a qual relato usando pseudônimos).

Tiago, cigano que vivia no Acampamento Nova Canaã, teria vendido um veículo usado para José. José, meses depois, teve o veículo apreendido, por ser produto de crime. Por isso, teria solicitado a Tiago a devolução da quantia paga. Tiago teria, então, proposto a José que o encontrasse no acampamento cigano, para devolução do valor pago. O convite de Tiago, contudo, serviria para atrair José para uma emboscada, pois sua verdadeira intenção seria matá-lo. Assim, quando José chegou no acampamento, no dia 01/02/2020, em um veículo Honda HVR, acompanhado de mais cinco pessoas, Tiago, acompanhado de outros ciganos - dentre eles Wanderley, segundo a narrativa da Polícia Civil -, teria, após severa discussão, proferido disparos de arma de fogo contra José e seus acompanhantes. O grupo de José revidou e atingiu um cigano, que veio a óbito. José e mais duas pessoas de seu grupo também faleceram.

Tiago, Wanderley e mais cinco pessoas do acampamento cigano foram denunciadas pelo Ministério Público do Distrito Federal em 11/09/2020, pela prática dos crimes de tentativa de homicídio qualificado (por motivo fútil e uso de emboscada) e de homicídio qualificado (também por motivo fútil e uso de emboscada), em 01/02/2020, na Rodovia DF 440, Assentamento dos Ciganos, Sobradinho/DF⁵⁸.

Em 21/09/2020, a Vara Criminal decretou a prisão preventiva dos sete denunciados. A ordem fundamentou-se na existência de justa causa para a denúncia, amparada pelos elementos de prova do inquérito penal; e pela

⁵⁸ Art. 121, § 2º, incisos I e IV, do Código Penal. Ação Penal 0708182-46.2020.8.07.0006, em trâmite na Vara do Tribunal do Júri e Delitos de Trânsito de Sobradinho/DF (TJDFT).

necessidade da prisão para garantia da ordem pública e segurança de aplicação da lei penal, ante a gravidade dos crimes, praticados por vários agentes e com o emprego de várias armas de fogo, bem como por terem se evadido do local logo após o incidente.

Especificamente em relação a Wanderley, seu nome aparece apenas duas vezes na decisão. No primeiro parágrafo, em que é descrito o pedido do Ministério Público; e no dispositivo final, trecho em que é propriamente decretada a prisão. O fundamento que consta no texto em relação a Wanderley é o de que “foi indicada por várias testemunhas” a presença de um determinado réu na cena do crime, “assim como a dos outros réus” - incluindo-se aí, implicitamente, Seu Wanderley.

Quanto à evasão do local do crime, fato que também fundamentou a prisão dos ciganos, Daiane relatou que a comunidade realmente deixou o acampamento em Sobradinho/DF, assustados com o ocorrido, sentindo-se vulneráveis e suscetíveis a novos atos de violência.

Segundo ela, seu pai acionou a Secretaria de Governo do Distrito Federal solicitando segurança no local, para que pudessem retornar “porque a gente estava com medo, porque foi um massacre dentro do acampamento e lá não tem segurança nenhuma”.

Dos sete réus, Wanderley foi o único preso, em 14/10/2020, no entorno do Distrito Federal, onde estava na companhia de uma de suas filhas. No processo que tramita no TJDF, não encontrei documentação pública que descrevesse como se deu a prisão. Apenas uma comunicação formal do Juízo de Formosa/GO, onde se localiza o estabelecimento prisional em que estava recolhido, sobre o cumprimento da ordem do TJDF.

Daiane também me contou sobre como ficou sabendo da prisão do pai. Era véspera do aniversário de sua filha, que faria 15 anos naquele mês de outubro de 2020. Ela havia decidido presentear-lá com um novo vestido. Diante das recomendações de distanciamento social pela covid-19, não conseguiria realizar uma grande festa, como gostaria:

Eu estava na maior expectativa, meu pai falou *“minha filha, que alegria!”*. [...] E a gente naquela expectativa, aquela alegria. [...] E estava com a minha filha no comércio. Quando, de repente, minha irmã ligou *“Daiane”*, e começou a gritar, gritar, minha irmã mais nova: *“Daiane, Daiane, meu pai, meu pai”*. Aí eu pensei que meu pai tivesse morrido. Meu chão... Não sei explicar a sensação. Sei que sentei no meio fio no chão e falei, *“fala..”*. E ela falou *“meu pai foi preso”*. Eu vou te falar a verdade, naquele momento, que

ela falou que ele foi preso, pra mim... Foi até um alívio. Eu falei *“meu pai foi preso, como assim? É engano”*. Ela falou *“eles estão errando, meu pai falou que é erro deles, Daiane, e eles levaram meu pai, Daiane, tirou o chapeuzinho do meu pai”*.

O chapéu do meu pai... Desde que nós nascemos que meu pai usa chapéu. É a marca registrada dele. *“Tiraram o chapéu do meu pai, levaram o meu pai”*, gritando muito. Eu falei, *“foi algum erro”*. E ela falou *“foi isso que meu pai falou”*. Meu pai falou que a polícia chegou e falou, *“Seu Wanderley da Rocha?”* Ele respondeu: *“Sim, senhor, sou eu mesmo”*. Meu pai estava na frente da casa dela, mexendo no celular, no grupo. Aí ele falou, *“o senhor será conduzido até a Delegacia. O senhor está preso”*. Ele falou *“eu vou sim, com certeza eu vou, mas é um erro senhores, eu não devo nada para a justiça, não fiz nada de errado, mas vamos, vamos lá sim, chegando lá vocês vão ver que é um erro, tem alguma coisa errada”*. Meu pai foi crente de que ele voltaria na mesma hora. Ele foi acalmando a minha irmã e a netinha: *“calma minha filha, calma, minha filha, já já eu volto”*.

Daiane, falando sobre a abordagem policial, ressalta o sofrimento do pai e de sua irmã - e, pelo teor de sua fala, a sua própria tristeza também - por terem retirado seu chapéu. Wanderley, segundo Daiane, não sabia que estava sendo investigado.

O chapéu é acessório expressivo da cultura cigana, do qual Seu Wanderley se apropria robustamente. Em vídeo produzido pelo jornal Folha de São Paulo por ocasião da Copa do Mundo de 2014, ele afirma que *“o cigano é mais conhecido pelo traje. O cigano gosta muito de chapéu, dente de ouro, bigode, vestes coloridas”* (Copa, 2014).

Não encontrei na *internet* registro da imagem de Wanderley sem o acessório. O chapéu ostenta alta carga simbólica para o povo cigano e, especialmente, para o Seu Wanderley. É significativo que Daiane, ao descrever a prisão, tenha evocado a imagem do chapéu retirado.

Voltando aos aspectos processuais da prisão de Wanderley, sua defesa formulou mais dois pedidos de revogação, ainda em outubro de 2020, ambos indeferidos. Em novembro de 2020, um *habeas corpus* perante o TJDF foi impetrado, sendo igualmente denegado. O Tribunal local considerou presentes os requisitos ensejadores da custódia cautelar, entendendo que havia suficientes indícios de autoria e prova da materialidade do delito de homicídio qualificado, assim como perigo à ordem pública pela manutenção do paciente (Seu Wanderley) em liberdade, à vista da gravidade dos fatos e da reiteração delitiva.

Em janeiro de 2021, a situação de Wanderley perante a Justiça Criminal, com quatro decisões favoráveis à sua prisão e com reconhecimento, pelo Tribunal local, de que era reincidente, era bastante delicada, parecendo difícil sua reversão.

Até aqui, tem-se um retrato, sobretudo, das práticas rotineiras e *naturalizadas* da justiça criminal, marcadas pelo *ethos* da inquisitorialidade que reforça a presunção de culpa dos investigados e acusados (Kant de Lima, 2010). Como resumem Lima e Mouzinho:

Os registros policiais, assim, constituem-se em afirmações fidedignas que reforçam a presunção de culpa dos envolvidos, seguindo entranhados no processo com a indicação dos elementos que formaram a convicção da Polícia sobre sua culpabilidade. Esses registros, na forma de autos de um Inquérito são encaminhados ao Ministério Público, que faz a Denúncia e a encaminha ao juiz, que a aceita, ou não. Somente após esse procedimento é que o processo se torna efetivamente público e os envolvidos tomam conhecimento das acusações. A partir daí o processo passa a se desenvolver sob o princípio e a lógica do contraditório público, só interrompido pela sentença judicial. (Kant de Lima; Mouzinho, 2016, p. 513).

A atuação do Ministério Público como órgão a quem compete, privativamente, promover a ação penal pública (art. 129, I, da Constituição), se desenvolveu segundo os padrões desse sistema.

4.4.3 O MPF e o *habeas corpus* no STJ. “*Nunca vi isso acontecer*”.

O caso passa a ganhar contornos muito próprios a partir da atuação do Ministério Público Federal como, nas palavras da Daiane, *órgão fiscalizador*, e não como órgão acusatório.

O fato de o evento criminoso ter ocorrido em acampamento cigano que já vinha sendo acompanhado muito de perto pelo MPF/DF para fins de implementação de políticas públicas, somado à provocação de Daiane (pelo pedido expresso de ajuda à 6ª CCR), impôs a instauração de um procedimento administrativo próprio no órgão ministerial federal, com a finalidade de acompanhar os desdobramentos da prisão da liderança para essa comunidade tradicional.

No âmbito do procedimento administrativo do MPF em 2021, que não tinha por escopo a produção de verdade no sistema criminal, mas sim, averiguar a repercussão do ocorrido para a comunidade cigana, procedeu-se ao exame dos elementos de prova do inquérito policial.

O resultado dessa análise foi sintetizado em um relatório que descrevia aspectos próprios da cultura cigana e da comunidade Calon do Distrito Federal, apontando elementos da investigação que poderiam ter sua compreensão alterada à

luz dessas especificidades. Tais considerações foram encaminhadas ao Promotor responsável pelo caso.

Um desses aspectos foi a circunstância de a participação de Wanderley no crime ter sido considerada suficientemente comprovada por um único depoimento, dentre os 24 realizados no inquérito policial. O depoente, que integra o grupo rival aos ciganos no episódio, implicava Wanderley no crime ao descrever que:

[...] que JOSÉ bateu na mesa e disse que queria o dinheiro hoje; que neste momento, um senhor, de chapéu e com dentes de ouro, afirmou: "vamos resolver na bala", tendo sacado a arma; [...] que este indivíduo de chapéu que primeiro sacou a arma, o declarante reconhece como sendo WANDERLEY DA ROCHA, apontando, ainda, que ele estava com um revólver cromado; [...].

Os elementos que sugerem a identificação de Wanderley como um dos autores do crime são o chapéu e os dentes de ouro, acessórios, como já explicitado, comuns aos homens ciganos. Por essa perspectiva, pouco teriam a acrescentar quanto a caracterização de Wanderley como autor dos disparos. Some-se a isso a circunstância de que tal relato fora uma segunda versão apresentada pelo depoente que, em sua primeira fala à Polícia, havia narrado uma cena diversa.

A divergência de depoimentos da mesma pessoa não chegou a ser esclarecida pela investigação policial. O depoimento que menciona Wanderley, entretanto, acabou sendo transcrito no Relatório Final da investigação. O Relatório, por sua vez, embasou a denúncia do Promotor. Embora o depoimento não tenha sido transcrito na denúncia, ele fundamentou a narrativa que acabou prevalecendo, de que “testemunhas confirmaram” a participação de Wanderley no crime, o que foi tido, sucessivamente, como suficiente para comprovar a prática do ato delituoso por ele.

Um outro ponto destacado no documento produzido pelo MPF foram as relações de familiaridade dos ciganos Calon que viviam no Acampamento Nova Canaã.

Tramitam na PRDF procedimentos administrativos de natureza cível referentes à comunidade Calon do Distrito Federal pelo menos desde 2011. Em um deles, foi expedida, em 2014, Recomendação à Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal (SPU/DF) e ao Governo do Distrito Federal (GDF), para que fosse garantido o pleno exercício de direitos fundamentais à comunidade, notadamente a destinação de terra adequada e de meios mínimos de subsistência -

como ensino público para as crianças e adolescentes e atualização de registros no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (IC 1.16.000.002749/2011-37). O Acampamento Nova Canaã está localizado em imóvel que, em decorrência da referida Recomendação, fora cedido pela União ao GDF para uso da comunidade.

No processo de cessão de terras, foram realizados estudos que descreviam o modo de vida da comunidade como pautada em fortes laços de familiaridade e territorialidade. Essa é uma perspectiva importante para leitura das declarações prestadas por Wanderley no inquérito, pois as contradições de sua fala detectadas pelos policiais, que pesaram em seu desfavor e fizeram com que fosse dada maior credibilidade à versão do grupo oposto, pareciam decorrer de eventual tentativa de proteger parentes muito próximos.

À vista da constatação de tais inconsistências na fase do inquérito policial, ainda não arguidas pela defesa, parecia mais factível o relaxamento da prisão de Wanderley.

O processo administrativo do MPF passou a se concentrar, então, em medidas de articulação com outros agentes - governamentais e não governamentais - preocupados com a repercussão negativa da manutenção da prisão de Wanderley para a causa cigana.

A adoção de providências como essas nos procedimentos administrativos do MPF é viável pelo caráter flexível do instrumento, o qual não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico. Ele deve apenas ser instaurado por portaria sucinta, com delimitação de seu objeto, aplicando-se, no que couber, o princípio da publicidade dos atos, previsto para o inquérito civil (Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público nº 174/2017).

Relevante ator nesse momento do processo administrativo foi um assessor do Senado Federal, diretamente envolvido com a tramitação do Projeto de Lei do Estatuto Cigano e, portanto, atendo à eventual violação de natureza étnica dos direitos constitucionais da liderança cigana.

Ao final de fevereiro de 2021, teve-se notícia, por ele, de que a Comissão de Justiça e Paz do Distrito Federal, entidade vinculada à Confederação Nacional dos

Bispos do Brasil (CNBB), tivera conhecimento da prisão de Wanderley, ao que se seguiram reuniões para tratar do assunto, inclusive com a participação de Daiane.

Criou-se informalmente o “Comitê por Justiça a Wanderley da Rocha cigano Calon” composto por Daiane, o assessor parlamentar, representantes da Comissão de Justiça e Paz da CNBB e advogados. O grupo concluiu pela possibilidade de impetração de um *habeas corpus* perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o que foi informado ao MPF.

A petição foi protocolada no STJ em 03 de março de 2021 (HC 649173). Os argumentos lançados abordavam a ausência de elementos a respaldar a prisão preventiva mais de sete meses depois do ocorrido.

A representante do MPF no STJ manifestou-se favoravelmente à revogação da prisão preventiva, sendo o parecer não só acatado pelo Ministro Relator como, inclusive, transcrito em parte em sua decisão.

A ordem impetrada foi concedida em 15/03/2021, com base no fundamento de que a fixação da cautela (a prisão preventiva), excedera o juízo de proporcionalidade e adequação.

O STJ reconheceu que as declarações de uma única pessoa, que apresentou versões diferentes à polícia e descreveu o suposto responsável pelos disparos valendo-se de elementos comuns aos ciganos - chapéu e dentes de ouro - não seriam suficientes para responsabilizar Wanderley. Wanderley fora colocado na cena do crime pelo declarante por ser cigano, o que não poderia justificar sua prisão. O STJ reconheceu, também, que a manutenção da prisão poderia acarretar injusta restrição não apenas a direito individual de liberdade, como também à comunidade cigana:

[...] com sérios comprometimentos à efetivação dos direitos das minorias e incentivo à discriminação, com potencial de repercussão sobre os trabalhos à implementação de políticas públicas para a manutenção e sobrevivência da identidade e cultura ciganas, principalmente em razão do papel de liderança exercido pelo paciente. [...]

No dia seguinte, Wanderley deixou o estabelecimento prisional em que estava custodiado em Formosa/GO.

Daiane me conta que, neste dia, conversou com uma pessoa envolvida no caso, para quem ela disse:

[...] Eu falei para o senhor que a gente precisava confiar no Ministério Público. O Ministério Público ia agir dentro da verdade, no sentido, assim,

de nos ajudar nos trâmites, nos trabalhos que a gente tinha que fazer, no que a gente tinha que fazer pra provar a verdade. Aí ele falou *“pois é, o que moveu isso aí foi a sua fé e seu amor pelo seu pai, porque eu nunca vi isso na minha vida, nunca vi isso acontecer”*.

O feliz desfecho provisório para a história de Wanderley, como o interlocutor de Daiane assinala, é bastante incomum. Mas a ação penal estava apenas começando.

4.4.4 Um Calon sem chapéu.

Depois de sua soltura, Wanderley permaneceu mais recluso, não tendo retomado as atividades que envolviam a representação da Associação e a defesa dos direitos ciganos.

Em razão da gravidade do que se passou com ele, e do fato de, não obstante ter conseguido reverter a ordem de prisão, ele ainda figurar como réu em uma ação penal, preferiu não ficar ativo no espaço público. Nessa época, primeiro semestre de 2021, a situação de emergência sanitária pela covid-19 ainda impunha restrições à convivência pessoal.

Enquanto isso, as ações penais continuaram a tramitar, com a realização dos atos próprios desse tipo de processo.

Conversei com Daiane novamente em fevereiro de 2023 e ela me contou que os acontecimentos de 2020 - a saída do acampamento cigano e a prisão de seu pai - a deixavam abalada até aquele momento. A saída do acampamento era algo que ainda a deixava triste, pois o grupo batalhou muito para conseguir o espaço e para ser acolhido pela comunidade do entorno. Ela considerava, ademais, que não havia perspectiva de retorno da comunidade para o espaço, até que a ação penal fosse finalizada, em razão do risco de violência.

No âmbito do procedimento administrativo do MPF, foram juntadas cópias das ações penais, fornecidas diretamente pelo órgão responsável pelo caso, o Tribunal do Júri e Vara dos Delitos de Trânsito de Sobradinho.

Um relatório produzido nos autos do MPF dá especial destaque a alguns depoimentos colhidos pelo Juízo criminal, os quais confirmariam a tese da inconsistência dos elementos de prova que embasaram a denúncia do líder cigano,

porquanto não foram confirmadas as únicas declarações do inquérito policial que incriminavam Wanderley.

Nesse depoimento, um dos envolvidos, que havia declarado às autoridades policiais que Wanderley participou do evento, iniciando o tiroteio, disse não se recordar de nenhum dos ciganos participantes do evento, não ratificando, portanto, a informação anterior.

O relatório do MPF dá ênfase a um momento do interrogatório em que o Promotor de Justiça indaga ao réu se ele tinha “visto lá uma pessoa com chapelão e com arma cromada, que atirou contra o senhor, contra o seu grupo, o senhor também não lembra ter dito ou não lembra do fato[...]”, tendo o depoente dito, em resposta, que “[...] não lembro de ter relatado isso não senhor Promotor [...]”.

Em fevereiro de 2022, o procedimento administrativo foi redistribuído em razão da alteração da distribuição temática dos Ofícios da PRDF, passando a ser de responsabilidade de outro membro.

Contudo, invocando o fato de o Procurador anteriormente responsável ter atuado no feito desde sua instauração, e da importância de manutenção da relação de confiança já estabelecida com a comunidade Calon, o membro titular entendeu ser necessário não haver mudança brusca na condução do procedimento que tratava da prisão, assim como do procedimento que acompanha a implementação de políticas públicas direcionadas à comunidade Calon no DF.

Por isso, e consignando as “peculiaridades da causa”, foi requerido à 6ª CCR a indicação do Procurador anterior para atuação em conjunto com então o atual titular, com fundamento no art. 62, VI, da Lei complementar nº 75/1993.

O pedido foi acatado pela 6ª CCR e pela PGR, que têm a atribuição para fazer a designação solicitada. Assim, o caso passou a ser conduzido pelos dois membros.

Cabe destacar que a designação para atuação conjunta é uma medida excepcional, acontecendo raramente.

Nos meses seguintes o procedimento permaneceu pouco ativo, apenas juntando-se cópia das peças das ações penais em trâmite do TJDF.

Em 2023, o Promotor de Justiça do caso manifestou-se pela impronúncia de Wanderley, por ausência de provas de autoria do crime em relação ao qual foi

denunciado, ou seja, manifestou-se para que Wanderley não fosse a júri. Essa manifestação foi recebida com alívio por Wanderley e por Daiane.

Ele, inclusive, voltou a circular mais publicamente, participando de eventos como o Maio Cigano, promovido pelo MPF e, claro, usando o seu chapéu (https://youtu.be/ovx_0j37dMM?si=lskgfUBroxKQhp4O).

Em agosto de 2023, Wanderley fez uma visita de cortesia ao gabinete de um dos membros responsáveis, oportunidade em que pude vê-lo também. Chamou a atenção do Procurador, e a minha também, que, nesta visita, ele não usava chapéu.

A imagem de Wanderley sem o chapéu é impactante. Sua fisionomia fica diferente e a sensação é de que, diante da força simbólica do acessório, falta algo.

No momento em que concluo a redação da dissertação, em novembro de 2023, a ação penal continua em andamento. A manifestação do Promotor de Justiça não foi acolhida pelo Juízo, sendo proferida sentença de pronúncia em desfavor de Wanderley. Ou seja, caso a decisão não seja revertida, ele irá a júri.

Como a decisão está ainda sujeita a revisão, e os acontecimentos do procedimento, até aqui, mostram-se suficientes para se pensar criticamente a atuação do MPF pelo recorte temático desta pesquisa, encerro neste episódio o relato do caso de Seu Wanderley. Agora, no entanto, com a sensação de estar diante de um acontecimento comum, que eu “já vi acontecer”, o que suscita um sentimento mais de apreensão do que de alívio.

TERCEIRA PARTE

5 A cidadania e a Constituição de 1988. Os direitos de cidadania, a função institucional do Ministério Público e a *tutela coletiva*.

5.1 Cidadania no Brasil e a Constituição de 1988.

A discussão que proponho nesta pesquisa, referente à efetivação de direitos de pessoas de comunidades tradicionais no Brasil pela atuação cível do Ministério Público Federal, tem como pressuposto a cidadania. De fato, só faz sentido falar em efetivação de direitos no Brasil a partir da noção de cidadania e dos elementos que a caracterizam, principalmente depois da Constituição de 1988 e o “esforço de construção da democracia” que ela representou (Carvalho, 2021, p. 15).

É a noção de cidadania, como valor que orienta a conformação de um espaço cívico, formado pelo conjunto de direitos e deveres dos que pertencem e participam desse espaço, que embasa, emoldura e mobiliza as demandas de direito dessas pessoas em face do Estado brasileiro e de particulares.

A Constituição de 1988, nesse sentido, figura como marco político-normativo quanto à cidadania no Brasil hoje. Além de elencar a cidadania como fundamento da República (art. 1º) e instituir direitos e garantias fundamentais, a Constituição de 1988 estabelece mecanismos para implementação desses direitos. Tais mecanismos vão desde o redesenho institucional do Estado, com o fortalecimento da função de proteção de interesses coletivos pelo Ministério Público, à previsão das ações de *habeas corpus* e mandado de segurança, instrumentos já clássicos de defesa do cidadão contra o Estado.

A Constituição de 1988 é conhecida como *Constituição Cidadã*, evidência relevante do projeto político que ela pretende representar⁵⁹. O Ministério Público, por sua vez, é um ator importante desse projeto.

Mas, antes de adentrar no universo da cidadania no Brasil pela perspectiva da atuação cível coletiva do MPF, imprescindível recuar alguns passos para estabelecer

⁵⁹ Tal adjetivação da Constituição é utilizada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, no discurso de promulgação do texto: “*Tem substância popular e cristã o título que a consagra: ‘a Constituição cidadã.’*” (Guimarães, 1988).

de forma sólida os pressupostos da discussão. E o pressuposto mais fundamental deles - e por isso, o primeiro que irei visitar - é a cidadania.

Afinal, do que se fala quando se fala de cidadania? É um direito, um valor? O que ela representa? Quais são os elementos que lhes são inescapáveis?

A retomada do que é cidadania, aqui, será objetiva, com o propósito apenas de resgatar um arcabouço teórico clássico e incontornável, o organizando em um quadro que pavimente o caminho para a compreensão do material etnográfico.

Após analisar o conceito de cidadania de forma mais geral, partirei para a exploração do segundo pressuposto conceitual deste trabalho, que são os sentidos de cidadania específicos do Brasil, abordando tanto os impactos da Constituição de 1988, como o papel atribuído e assumido pelo MPF nesse contexto.

Construído esse quadro conceitual sobre os sentidos da cidadania no Brasil, discuto como esses elementos se conformam na prática e como são vividos pelos envolvidos, a partir dos casos do Santuário Sagrado dos Pajés e do Seu Wanderley.

5.2 Do que se fala quando se fala de cidadania?

A cidadania é elemento da modernidade ocidental, intrinsecamente ligada à formação do Estado-nação liberal e democrático.

Luís Roberto Cardoso de Oliveira destaca que “a noção de cidadania e os direitos a ela associados talvez sejam os principais símbolos das democracias no ocidente, e aqueles que melhor representam a ideia de igualdade como um valor nestas sociedades” (Cardoso de Oliveira, 2018b, p. 35).

A ideia de cidadania envolve as noções, todas interligadas, de igualdade, de *status* (entendido como um componente relacionado à honra e dignidade de caráter universal), e participação comunitária.

A formação dos Estado-nação e a sua modulação a ideologias liberais e democráticas a partir do século XVII (tendo como referência a Revolução Inglesa, no século XVII, e as Revoluções Francesa e Americana, no século XVIII, conforme Mota, 2009, p. 243) levou tanto à desconstrução das hierarquias sociais que formavam a sociedade feudal, na qual a diferença de classe (entre servos, burguesia, eclesiásticos e monarquia) implicava diferença de direitos e de *status* (Taylor, 2000, p. 242-243), como à construção de uma comunidade nacional, na qual

todos os seus integrantes estão investidos em um “código uniforme de direitos e deveres” (Marshall, 1967, p. 64).

Na sociedade feudal, o status era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens - nobres e plebeus, livres e servos - eram investidos em virtude da sua participação na sociedade. Não havia, nesse sentido, nenhum princípio sobre a igualdade dos cidadãos para contrastar com o princípio da igualdade de classes. (Marshall, 1967, p. 64).

Assim, está na gênese da noção moderna de cidadania no ocidente, na medida em que se contrapõe aos modelos feudal e absolutista hierárquicos anteriores, a preocupação com a igualdade e com o pertencimento a uma comunidade nacional, sendo esse pertencimento baseado em um *status* de caráter universal. Nesse sentido, Luís Roberto Cardoso de Oliveira, referindo-se às dimensões da cidadania, chama a atenção para “a indissociabilidade fenomenológica entre igualdade, dignidade e equidade nas democracias ocidentais” (Cardoso de Oliveira, p. 38, 2018).

O *status* de caráter universal como elemento característico da cidadania foi especialmente apontado pelo sociólogo inglês T. H. Marshall, em conferência célebre de 1949, na qual, indagando sobre a possibilidade de compatibilização de desigualdades econômicas com a igualdade de condições, dialoga com a produção acadêmica de seu tio A. Marshall, um economista inglês do século XIX.

Enquanto A. Marshall “condenava a diferenciação ou desigualdade qualitativa entre o homem que era por ocupação, ao menos, um cavalheiro, e o indivíduo que não o fosse”, T. H. Marshall reformula o “ser cavalheiro” modernamente para o ser “civilizado”, “pois está claro que estava tomando como padrão de vida civilizada as condições consideradas por sua geração como apropriadas a um cavalheiro” (1967, p. 61-62). Dessa forma, “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status” (Marshall, 1967, p. 76).

A associação da noção de igualdade à noção de *status* resulta na compreensão de que o tratamento igualitário construído no contexto da modernidade nacional e democrática é o tratamento igualitário no plano da cidadania, e não no plano econômico (Cardoso de Oliveira, 2018). É na seara da cidadania que a

diferença de tratamento - que remete aos estamentos feudais - ofende a ideia de igualdade.

A noção de cidadania conforma, nesse passo, o que Cardoso de Oliveira designa como *mundo cívico*, o qual é “constituído pelo universo de relações fora do espaço doméstico ou da intimidade onde o *status* ou condição de cidadão deve ter precedência e o tratamento igualitário, geralmente uniforme, deve ser a regra” (2018b, p. 35, Nota de rodapé 1).

O mundo cívico, cabe observar, não é sinônimo de espaço público, pois, enquanto o primeiro designa o universo de relações pautadas necessariamente pela noção de igualdade cidadã (igualdade de direitos e de tratamento), na qual o tratamento desigual não é tolerado, salvo em determinadas situações, o último englobaria outros tipos de relações públicas, inclusive desiguais, mas nas quais o tratamento privilegiado é plenamente aceita e não resulta em uma ofensa moral à comunidade, tampouco chega a gerar conflito.

Contudo, a transformação de honra em dignidade não eliminou assimetrias de status em todo o espectro de relações sociais vigentes nas democracias ocidentais, mas circunscreveu os espaços e circunstâncias nas quais tais assimetrias poderiam contar com aceitação pública e ter vigência social. A Inglaterra e o Canadá, por exemplo, não são repúblicas e são países onde a família real tem privilégios reconhecidos pelo Estado, assim como na França e nos Estados Unidos também há espaços de interação pública onde privilégios são reconhecidos. [...] O exercício da cidadania e o gozo dos direitos a ela associados tem como referência a definição de um mundo cívico, cuja configuração pode variar bastante de uma democracia para a outra, como revelaria uma comparação entre os outros quatro países que acabo de mencionar, mas que em todos os casos teria a sua delimitação compartilhada pelos atores. (Cardoso de Oliveira, 2009, p. 12).

Outro aspecto da cidadania tratado por Marshall é a sua composição por três partes ou elementos, aferidos segundo uma perspectiva histórica - que também seria lógica -, que são: os direitos civis, os políticos e os sociais. Trata-se de uma classificação interessante para entender certos aspectos substanciais da cidadania e que é frequentemente referenciada nos estudos sobre cidadania no Brasil (nesse sentido: Cardoso de Oliveira; Carvalho; Mota).

Os direitos civis, segundo Marshall, na Inglaterra, foram os desenvolvidos no século XVII, e referem-se sobretudo à liberdade do indivíduo (propriedade, vida, igualdade jurídica), podendo ser garantidos pelo Poder Judiciário. No século XIX, a Inglaterra passou por um processo de concretização e amplificação dos direitos políticos, tal como o sufrágio universal e o direito à organização de partidos políticos.

E, no século XX, tem-se o desenvolvimento dos direitos sociais, os quais visam assegurar as condições mínimas de uma vida digna, por meio do acesso à educação, trabalho e saúde (Marshall, 1967, p. 63-75).

Ainda que Marshall acabe adotando uma postura um tanto quanto etnocêntrica, uma vez que reivindica como *lógico* o processo inglês (1967, p. 63) - o que, a *contrario sensu*, resulta na qualificação como ilógico, ou como um desvio, processos diferentes -, ele não reivindica que haveria uma regra universal para o desenvolvimento da cidadania.

Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status. (Marshall, 1967, p. 76).

Ou seja, embora a cidadania implique necessariamente questões referentes à igualdade, *status* e pertencimento à uma comunidade, as formas em que a cidadania é vivida e quais os sentidos atribuídos a esses elementos serão definidos sempre no tempo e espaço.

De fato, a cidadania, por envolver aspectos normativos, histórica e localmente construídos, figura como um elemento constituinte da *sensibilidade jurídica* (Geertz, 2008; Mota, 2009)⁶⁰ e *sensibilidade cívica local* (Cardoso de Oliveira, 2018b).

A noção de *sensibilidades cívicas locais* proposta por Luís Roberto Cardoso de Oliveira, inspirando-se na ideia de sensibilidade jurídica de Geertz, afigura-se bastante apropriada para iluminar os dilemas de cidadania objeto da presente pesquisa, pois tem como foco os sentidos locais de tratamento digno - e não apenas os sentidos de justiça de que fala Geertz:

Como tal articulação se dá de forma diversa em diferentes sociedades, proponho que a igualdade cidadã, onde quer que ela se realize, seja sempre modulada pela relação entre direitos, status/identidade, e dignidade, configurando sensibilidades cívicas locais, caracterizadas por um determinado senso de tratamento digno, que não inferioriza o interlocutor no plano da dignidade. (Cardoso de Oliveira, 2018, p. 35).

⁶⁰ Como sintetiza Mota, referindo-se a Geertz, “a construção dos fatos jurídicos são representações, pois são apresentadas em contextos particulares, para atores particulares, em um tempo situado. Portanto, o Direito, assim como a Magia, o Culto, a Ciência, a Arte, apresenta um mundo no qual suas próprias descrições fazem sentido num contexto específico”. (Mota, 2009, p. 236).

Como também advertem Carvalho (2021)⁶¹ e Holston (2013)⁶², a cidadania não pode ser definida e tomada em termos universais. Faz-se imprescindível, para um desvelamento mais autêntico do mundo empírico, uma perquirição dos sentidos locais atribuídos aos elementos que constituem a cidadania.

De todo modo, como quer que seja articulada a demanda de atenção aos direitos de cidadania, via as ideias de respeito (EUA), de consideração (Brasil) ou de reconhecimento (Quebec), as respectivas concepções de igualdade que lhes dão suporte dependem de sentidos substantivos expressos em sensibilidades cívicas locais, que modulariam a relação percebida como adequada entre direitos, status e dignidade. (Cardoso de Oliveira, 2018b p. 36).

Esses sentidos, importante notar, não são estáticos. A noção de cidadania designa a relação da sociedade com o Estado. Essa relação é uma “construção discursiva e contextual”, composta de processos múltiplos que compõem as práticas da vida cotidiana “tais como propriedade, ilegalidade, tribunais, associações e ideologias”, associados a “atributos específicos de pertencimento na sociedade” e “também a imaginação política que ao mesmo tempo produz e rompe essa cidadania” (Holston, 2013, local. 395).

Estabelecido, então, que a cidadania é “condição que articula direitos e status igualitários no mundo cívico” (Cardoso de Oliveira, 2018, p. 41), segundo a sensibilidade cívica local, fica evidente a necessidade, para os fins da presente pesquisa, de compreensão dos sentidos da cidadania no Brasil.

Sendo a efetivação de direitos orientada pela noção de cidadania, a cidadania, enquanto conceito/categoria analítica, deve ser necessariamente entendida enquanto um saber local, o qual será analisado no tópico a seguir.

5.3 Cidadania no Brasil.

A cidadania no Brasil já foi qualificada como regulada, relacional, liminar, diferenciada e insurgente/entricheirada⁶³. Pretendo, agora, construir um panorama conceitual desses entendimentos já consolidados, o qual irá orientar as discussões do material etnográfico.

⁶¹ “Início a discussão dizendo que o fenômeno da cidadania é complexo e historicamente definido”. (Carvalho, 2021, p. 8).

⁶² “A difusão, a progressão temporal e a substância da cidadania variam substancialmente com o contexto histórico e nacional”. (Holston, 2013, local. 6.963).

⁶³ Conforme trabalhos de Santos (1979), DaMatta (1997), Carvalho (2021) e Holston (2013).

O cientista político e historiador José Murilo de Carvalho, em referência ao trabalho do sociólogo inglês T. H. Marshall sobre a cidadania inglesa, aponta que, no Brasil, o desenvolvimento da cidadania foi marcado por duas diferenças relevantes em relação aos ingleses: a ênfase nos direitos sociais; e a precedência do desenvolvimento desses direitos sociais em relação aos direitos individuais e políticos.

A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na seqüência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. Como havia lógica na seqüência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania. Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa. (Carvalho, 2021, p. 19-20).

Carvalho (2021), e também Wanderley Guilherme dos Santos (1979), indicam a década de 30, por meio da política social da Era Vargas, como momento chave do desenvolvimento de direitos sociais no Brasil - direitos sociais esses entendidos, na mesma formulação de Marshall, como direitos trabalhistas e previdenciários.

No bojo da política econômico-social de Vargas foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930, dois meses após o golpe que depôs o então Presidente Washington Luís, com a assunção de Getúlio Vargas como chefe do Governo Provisório (Carvalho, 2021, p. 118).

A carteira de trabalho, a jornada de oito horas, a proibição de trabalho noturno para mulheres, a equiparação salarial entre homens e mulheres e a regulamentação do trabalho de menores foram disciplinadas por decretos em 1932. Nos anos que se seguiram, foram regulamentados direito a férias, ao recebimento de seguro contra acidentes de trabalho, além de terem sido estabelecidos os fundos de pensão das categorias profissionais, com participação governamental, que, além dos benefícios previdenciários, também ofereciam o serviço de assistência médica (Carvalho, 2021, p. 119-120).

O ano de 1930 foi um divisor de águas na história do país. A partir dessa data, houve aceleração das mudanças sociais e políticas, a história começou a andar mais rápido. No campo que aqui nos interessa, a mudança mais espetacular verificou-se no avanço dos direitos sociais. Uma das primeiras medidas do governo revolucionário foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A seguir, veio vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho. A partir desse forte impulso, a legislação social não parou de ampliar seu alcance, apesar dos grandes problemas financeiros e gerenciais que até hoje afligem sua implementação. (Carvalho, 2021, p. 93).

O acesso a tais direitos e benefícios se dava por meio da carteira de trabalho, concedida aos trabalhadores urbanos com ocupações regulamentadas pelo Estado. Ou seja, os trabalhadores urbanos que não tivessem carteira assinada, ou que não pertencessem às categorias profissionais regulamentadas, assim como os trabalhadores domésticos e rurais - e sem falar das pessoas que não integravam o mercado de trabalho urbano, como indígenas - não tinham acesso a benefícios sociais.

O valor dos benefícios e a qualidade do serviço prestado não era uniforme, pois estes dependiam dos valores arrecadados por cada instituto de assistência, cujos recursos provinham do Estado, dos empregados e dos patrões.

Os benefícios concedidos variavam muito segundo o IAP. Todos concediam aposentadoria por invalidez e pensão para dependentes. Os IAPs mais ricos, como o dos bancários, forneciam ainda aposentadoria por tempo de trabalho, auxílio médico-hospitalar, auxílio para caso de doença, de morte, de parto. (Carvalho, 2021, p. 120).

Santos, a partir deste quadro, sugere que a cidadania no Brasil tomou feições de uma cidadania regulada

[...] que o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais tal sistema de estratificação é definido por norma legal. (Santos, 1979, p. 75).

Para Carvalho, “os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidiu favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado” (2021, p. 121).

A caracterização da cidadania brasileira como regulada, tal como formulada por Santos, destacando a precedência do desenvolvimento dos direitos sociais em relação aos demais, dá ênfase às políticas de estado da Era Vargas, nos anos de 1930, não jogando muita luz às conformações do mundo cívico nos períodos anteriores, ou seja, nos períodos da Primeira República, do Império e Colônia.

Isso não quer dizer, como já destacado acima, que não existia um mundo cívico antes da Era Vargas, ainda que este fosse muitíssimo mal conformado.

O Brasil se constitui como uma democracia liberal desde 1824, com garantia de direitos civis⁶⁴ e o direito a voto - ainda que o voto tenha sido censitário até 1891 e restrito aos homens até 1932. Esses direitos, no entanto, eram fortemente moldados pela conformação político-social do Brasil enquanto ex-colônia portuguesa, conformação essa que pode ser bem representada pelo instituto da escravidão, que vigorou legalmente até 1888.

Tratando-se de uma sociedade onde a escravidão era uma instituição legal até 1888, e onde as classes médias urbanas, assim como a classe trabalhadora, eram relativamente pequenas e politicamente frágeis até os anos 50, durante muito tempo a maior parte da população estava na realidade excluída do exercício dos direitos civis e políticos, mesmo quando estes já existiam no papel ou já estavam previstos em lei". (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 132).

O antropólogo americano James Holston sugere que a cidadania regulada de que fala Santos (1979) "longe de criar um novo modelo, [...] perpetuou o paradigma histórico da desigualdade includente da cidadania brasileira ao lhe conferir uma forma moderna, adaptando suas diferenciações às novas condições da moderna sociedade industrial urbana" (2013, local. 4.194)

Holston, com lastro nessa compreensão, caracteriza a formulação brasileira de cidadania como uma cidadania diferenciada, a qual "desde o início, era universalmente includente na incorporação e maciçamente desigual na distribuição" (2013, local. 323).

O autor parte do entendimento de que a cidadania é composta, onde quer que ela se conforme, por um aspecto formal, lastreado em princípios de incorporação do indivíduo ao Estado-nação⁶⁵, e outro aspecto material/substancial, "concernente distribuição substantiva dos direitos, significados, instituições e práticas envolvidos na afiliação daqueles considerados cidadãos."

Ainda segundo Holston (2013), a cidadania, onde quer que ela se conforme, será sempre uma política de administração de diferenças, o que a caracteriza como um componente histórico, negociado e construído.

⁶⁴ Nos termos do art. 179 da Constituição de 1824: Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. liberdade, a segurança individual, e a propriedade.

⁶⁵ "A cidadania como incorporação nacional cria assim um povo nacional ao circunscrever um conjunto de pessoas: ela marca e mantém uma fronteira tão fundamental à constituição do Estado-nação e seu tipo específico de pertencimento quanto o são as fronteiras territoriais". (Holston, 2013, local. 996)

A cidadania é, portanto, uma noção dinâmica, que não necessariamente caminha para um fim ideal, pois esse processo é contínuo e constantemente moldado por ações e suas respectivas reações. A cidadania é, afinal, “desordenada e desordenadora” (Holston, 2013, local. 206), onde quer que ela se conforme.

Em uma perspectiva comparada, o antropólogo americano também chama a atenção para o fato de que, tanto nos Estados Unidos como na França, a administração da diferença, diferentemente do Brasil, ocorreu no plano dos processos de incorporação na comunidade política.

Isso quer dizer que as disputas envolvendo diferenças ocorreram no campo da definição da nacionalidade francesa e americana. Em tal perspectiva, àquele considerado como nacional era atribuído o *status* de cidadão pleno, o que lhe garantia o usufruto dos mesmos direitos de todos os integrantes da comunidade. Esse tipo de inclusão, no plano da incorporação nacional, se deu por meio de conflitos intensos e longos, que se desenvolveram em momentos históricos específicos em cada uma das nações. Nos EUA, o debate se deu em relação à população negra, no contexto da Guerra Civil no século XIX. Na França, em relação aos judeus, durante todo o século XVIII e XIX (Holston, 2013).

No Brasil, a combinação dos aspectos formal e substancial da cidadania resultou em uma formulação específica, que Holston classifica como universalmente incluyente na incorporação e maciçamente desigual na distribuição.

A formulação brasileira iguala as diferenças sociais no que se refere à afiliação nacional, porém legaliza algumas dessas diferenças como bases para distribuir de maneira diferenciada direitos e privilégios entre os cidadãos.

Assim, no início da República, ela negava educação como um direito do cidadão e usava o alfabetismo e o gênero para restringir a cidadania política. (Holston, 2013, local. 334).

No formato brasileiro, a administração da diferença não ocorre no plano da integração nacional, ou seja, no plano formal da cidadania. Desde a Constituição de 1824 que todos os nascidos livres no Brasil são considerados cidadãos brasileiros⁶⁶.

⁶⁶ A Constituição de 1824 definiu como cidadãos brasileiros:

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em serviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

No Brasil, nunca ocorreu a negação da cidadania nacional por razões raciais ou religiosas, nem a imposição de definições locais de incorporação à cidadania nacional. (Holston, 2013, local. 1.543).

Essa administração ocorre, então, no plano substancial, ou seja, na distribuição substancial dos direitos. Como resultado, o que há não são direitos universalizáveis, que podem ser usufruídos uniformemente por toda a comunidade política, mas sim, uma gradação de direitos, que são distribuídos entre categorias de cidadãos.

Diferentemente da França e dos EUA, o modelo brasileiro de inclusão à comunidade nacional não teve como referência a igualdade substancial, ou seja, a igualdade de tratamento.

No Brasil, todos os nascidos em território nacional entram na comunidade nacional, todos são membros plenos do Estado-nação⁶⁷ - por isso, nossa cidadania pode ser adjetivada como includente -; mas nem todos os que participam dessa comunidade têm os mesmos direitos - e, por isso, pode ser adjetivada como não igualitária⁶⁸.

A cidadania brasileira, então, administra as diferenças sociais as legalizando, de modo a legitimar e reproduzir a desigualdade. No Brasil, “a inclusão contava menos do que o tipo e a qualidade do cidadão incluído” (Holston, 2013, local. 1.550).

[...] o Estado brasileiro formulou a cidadania, e os brasileiros a praticaram, como um sistema de distribuição diferenciada de direitos. Com base em diferenças sociais não inerentes à definição da cidadania nacional, o Estado discriminava cidadãos em diferentes categorias de direitos desiguais, privilégios, imunidades e poderes. (Holston, 2013, local. 1.557)

O modelo de inclusão universalista na comunidade nacional brasileira teve como consequência uma política assimilacionista dos povos indígenas - uma *tutela de pessoas*, literalmente - que, embora extinta formalmente, se perpetua até hoje,

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação.

⁶⁷ “Dado esse fundamento de afiliação, os portugueses/brasileiros não trataram os índios como uma nação estrangeira, como fizeram os ingleses/americanos na América do Norte, mas como vassalos e nacionais” (Holston, 2013, local. 1.539).

⁶⁸ “Todos os residentes nascidos no país podem ter sido cidadãos nacionais brasileiros, mas nem todos os cidadãos tinham direitos legalmente iguais e uniformes”. (Holston, 2013, local. 1.550).

através do *poder tutelar* exercido pelo Estado, o qual vem se transformando desde o período colonial (Souza Lima, 1995, 2010, 2014, 2014a).

Me parece, inclusive, que há um campo profícuo a ser explorado - em outra oportunidade -, para fins de teorização dos sentidos de cidadania no Brasil, revisitando-se os aportes teóricos sobre cidadania à luz da ideia de *gestão do poder tutelar* de que fala Antônio Carlos de Souza Lima (1995). Os processos de inclusão na sociedade nacional e de *atribuição de cidadania*, por um lado, e a *gestão do poder tutelar*, de outro, parecem ser faces da mesma moeda. Nem sempre colocadas lado a lado, a correlação entre elas poderia, nessa perspectiva, contribuir bastante para a compreensão da cidadania no Brasil como um todo, e não apenas em relação aos povos indígenas.

Tão importante à compreensão da cidadania brasileira como a ideia de que ela é universal na incorporação e desigual na distribuição substancial de direitos, é a ideia do “paradoxo legal brasileiro” formulada por Kant de Lima (1995). As formulações de Holston e Kant de Lima, em verdade, se complementam e, juntas, permitem um entendimento substancial dos sentidos de cidadania brasileira.

O “paradoxo legal brasileiro” de que fala Kant de Lima equaciona “a relação entre princípios constitucionais liberais, igualitários, de um lado, e um sistema judicial hierárquico associado a práticas policiais discricionárias, de outro” (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 25).

Kant de Lima identifica a convivência simultânea no Brasil de duas lógicas paradoxais: a da igualdade - cuja representação é a um paralelepípedo - , e da hierarquia excludente - cuja representação é uma pirâmide.

Esta visão republicana, democrática, igualitária e individualista da sociedade, entretanto, convive, na sociedade brasileira, com uma outra, que permanece implícita - mas claramente detectável à observação - em que a sociedade, à maneira de uma pirâmide, é constituída de segmentos desiguais e complementares. Nesta última perspectiva, as diferenças que produzem inevitáveis conflitos de interesses são reduzidas à sua significação inicial, dada por uma relação fixa com contextos mais amplos do todo social. As diferenças não exprimem igualdade formal, mas desigualdade formal, própria da lógica da complementaridade, em que cada um tem o seu lugar previamente definido na estrutura social. (Kant de Lima, 2004. p. 57).

Cardoso de Oliveira, em uma formulação mais abrangente articulada a partir da ideia de paradoxo legal de que fala Kant de Lima (1995), aponta que, no Brasil,

há uma desarticulação severa entre o espaço público (que é o espaço de interação social), e a esfera pública (“universo de interlocução sobre a definição de regras, normas, projetos e visões de mundo”, conforme Cardoso de Oliveira, 2018, p. 40, Nota de Rodapé 9).

Essa desarticulação é determinante para a má conformação de nosso mundo cívico e pelo déficit de cidadania no Brasil. (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 25)

Outro aspecto da dimensão cultural com impacto direto nos direitos de cidadania é a dificuldade encontrada pelos atores para articular, coerentemente, a dissonância entre a visão abstrata e amplamente compartilhada por eles sobre a igualdade de direitos no plano da cidadania e a orientação frequentemente hierárquica de suas ações ou práticas cívicas na vida cotidiana. O que indicaria a existência de uma certa desarticulação entre esfera pública e espaço público no Brasil. Pois, uma coisa é acreditar na igualdade de direitos (entre os indivíduos ou cidadãos), e outra coisa é deixar de fazer um favor a um amigo – normalmente em prejuízo de outros –, mesmo quando isso ocorre em situações corriqueiras, como nas solicitações para ceder um lugar na fila do banco por exemplo. (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 144).

A partir da noção do *paradoxo legal brasileiro* de que fala Kant de Lima (1995) e da noção de *desarticulação entre esfera pública e espaço público no Brasil* (Cardoso de Oliveira, 2011), Cardoso de Oliveira elabora uma terceira noção essencial para a compreensão da sensibilidade cívica brasileira, que é a existência de uma “tensão entre duas concepções de igualdade vigentes no país” (2018b, p. 39).

Uma das concepções de igualdade é a cidadã, concebida como tratamento, em regra, uniforme, que contempla igualdade de *status* e direitos universalmente, a todos os cidadãos de forma equivalente. A outra é concebida como tratamento diferenciado, pelo entendimento, sintetizado por Rui Barbosa, de que a igualdade no plano da justiça demanda que os direitos sejam distribuídos de forma diferenciada, a depender do *status* do cidadão.

Se, por um lado, a concepção de igualdade dominante em nossa Carta Constitucional de 1988 enfatiza a igualdade de direitos entre os cidadãos, bem expressa na ideia de isonomia jurídica, por outro lado, também tem vigência em nossa esfera pública e práticas institucionais uma segunda concepção, bem representada na famosa frase de Rui Barbosa, acionada com frequência por autoridades de todos os matizes: “A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem” (BARBOSA, 1999, p. 26) (Cardoso de Oliveira, 2018, p. 40).

A segunda concepção de igualdade está ligada ao aspecto relacional da dinâmica social brasileira, o qual dá precedência às relações pessoais e valoriza a hierarquia.

No mundo social brasileiro, o que sempre se espera em qualquer situação de conflito ou disputa é o ritual do reconhecimento, que humaniza e personaliza as situações formais, ajudando todos a hierarquizar as pessoas implicadas na situação. (DaMatta, 1997, p. 57).

No campo da cidadania, o aspecto relacional de nossa dinâmica social resulta tanto na justificação de uma distribuição desigual de direitos, orientada pela identificação de hierarquias e diferenças de *status*; como pela valorização, no campo do reconhecimento de direitos e administração de conflitos, da dimensão da consideração, da demonstração do apreço (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 142).

Isto é, apesar de ser crítico quanto às implicações dessa ênfase na manifestação de consideração à pessoa, em detrimento do respeito aos direitos do indivíduo – a qual costuma ter como consequência o engajamento dos atores em processos de privatização do espaço público –, não posso deixar de observar uma dimensão positiva desse quadro em relação à afirmação ou efetivação de reconhecimento da dignidade daqueles que merecem a consideração de seus interlocutores. Como sugeri anteriormente, apesar de obedecer a uma lógica excludente, essa maneira de expressar a solidariedade através da demonstração de consideração permite transposição de fronteiras e abre grande espaço à negociação da inclusão (Cardoso de Oliveira, 1996c; 1997). (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 70).

Se, por um lado, a característica de valorização do elemento relacional facilita o endereçamento de demandas de reconhecimento⁶⁹ no Brasil, o que fica mais evidente em contraste com o caso estadunidense⁷⁰; por outro, ela faz com que, aqui, a concessão de direitos, seja no plano legislativo e abstrato (o que a noção de cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos bem representa), seja no campo das disputas concretas, dependa do reconhecimento prévio de uma substância moral digna específica do interlocutor, reconhecimento esse vinculado não a um *status* universalizável, mas a uma prévia caracterização e categorização.

⁶⁹ A noção de demandas de reconhecimento está vinculada à proposta de Luís Roberto Cardoso de Oliveira de caracterização dos conflitos judiciais em três dimensões temáticas: dos direitos, dos interesses e do reconhecimento. A dimensão do reconhecimento traduz uma demanda dos envolvidos em “ver seus direitos de serem tratados com respeito e consideração sancionados pelo Estado, garantindo assim o resgate da integração moral de suas identidades”. (Cardoso de Oliveira, 2004, p. 127).

⁷⁰ “Enquanto uma ênfase excessiva na expressão de consideração dificultaria a efetivação do respeito aos direitos do indivíduo (de caráter universalizável) – a causa do déficit brasileiro –, uma preocupação exagerada com a proteção destes direitos reduziria o espaço ou as possibilidades para a expressão de consideração e, desse modo, exporia os atores a, inadvertidamente, cometerem insultos morais – a causa do déficit norte-americano”. (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 142).

O condicionamento da concessão de direitos ao reconhecimento prévio de uma substância moral digna, aferida em termos relacionais e não universais, tem como consequência o fato de que o “reconhecimento da identidade costuma ter precedência sobre o respeito aos direitos básicos, estimulando o que tenho chamado de discriminação cívica” (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 84). Essa dinâmica gera no Brasil, frequentemente, situações em que os envolvidos têm “dificuldade de respeitar direitos dos interlocutores nos quais não identificavam a substância moral das pessoas dignas (Cardoso de Oliveira, 2011a)” (Cardoso de Oliveira, 2018b, p. 36).

A coexistência das duas concepções de igualdade no Brasil é marcada, como assinala Cardoso de Oliveira, pela “falta de clareza na definição das situações em que deve operar uma ou outra concepção” (Cardoso de Oliveira, 2009, p. 5), o que acaba gerando padrões de tratamento frequentemente vividos pelas pessoas como arbitrários, uma vez que as situações de tratamento desigual legítimas e ilegítimas não são claramente identificadas.

A tensão entre as duas concepções de igualdade é freqüentemente vivida pelo cidadão com certa ansiedade, e aparece em seu cotidiano sempre que as respectivas concepções se apresentam simultaneamente como alternativas possíveis, ainda que a situação em tela seja predominantemente percebida como orientada por apenas uma delas. O melhor exemplo talvez seja mesmo o da obediência a filas, onde a perspectiva de tratamento uniforme é cada vez mais forte, e exige atendimento de acordo com a ordem de chegada do cidadão. [...] Ao mesmo tempo que é intensificada a preocupação em garantir o lugar na fila, e os direitos a ele associados, há também estímulo para que o cidadão acione as várias estratégias aprendidas ao longo do processo de socialização com o objetivo de ser atendido o mais rápido possível quando os critérios da ordem ou de prioridade no atendimento não estão bem definidos. (Cardoso de Oliveira, 2009, p. 8).

Em outros termos, a forma como se compatibiliza no Brasil as duas concepções de igualdade, viabilizada pela desarticulação entre esfera pública e espaço público no Brasil, resulta em uma confusão cada vez mais angustiante entre direito e privilégio, “se definirmos privilégio como um direito especial, sempre que sua aplicação ou exercício estiver associada ao status social do ator, as práticas ou instituições que legitimariam seu acionamento devem estar situadas fora do mundo cívico, ou do universo de interações onde a condição de cidadão deve ter precedência” (Cardoso de Oliveira, 2018b, p. 41)⁷¹.

⁷¹ “De todo modo, um reflexo imediato da tensão entre as duas concepções de igualdade no cotidiano do exercício da cidadania no Brasil é a confusão entre os campos semânticos de direitos e privilégios nas mais diversas práticas e situações sociais”. (Cardoso de Oliveira, 2018b, p. 41).

O tratamento dado por Cardoso de Oliveira sobre a articulação dos dois modelos de igualdade, a partir da ideia de *tensão*, tem, portanto, as seguintes vantagens teóricas:

[...] (a) chamar atenção para o fato de que a concepção inspirada na frase de Rui Barbosa, que permite alocar direitos de acordo com o status ou a condição social do cidadão, é percebida como uma orientação igualitária por aqueles que a acionam; e (b) relativiza a distinção entre as duas concepções (ou entre os dois modelos), fazendo com que os mesmos atores (ou as mesmas autoridades) possam acionar intercaladamente uma ou outra concepção sem que isso provoque a percepção de alteração entre uma orientação igualitária e outra hierárquica no que concerne ao acesso a direitos. Essa formulação enfatizando a tensão entre duas concepções de igualdade também permite entender melhor a confusão entre as noções de direitos e privilégios no contexto brasileiro, assim como a distância das concepções de igualdade cidadã vigentes no ocidente cuja variação prevê em todos os casos a articulação entre igualdade de direitos e igualdade de status, não permitindo, portanto a alocação de direitos conforme o status ou condição social do cidadão. (Cardoso de Oliveira, 2020).

Em resumo, seja pelo ponto de vista da perspectiva histórica de inclusão universal na comunidade nacional e distribuição desigual de direitos; seja pela perspectiva da desarticulação da esfera pública e espaço público e da tensão entre as concepções de igualdade, o que se tem no Brasil é a produção de uma realidade em que direito e privilégio se confundem frequentemente, e a desigualdade econômica e social é frequentemente reforçada pela lei e pelo sistema de justiça.

A persistência histórica desses processos vem perpetuando a má conformação de nosso mundo cívico, dificultando a compreensão do que seria ou não arbitrário. Como destaca Holston:

A cidadania brasileira se caracteriza, além disso, pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas. Ela persistiu sob os governos colonial, imperial e republicano, prosperando sob a monarquia, a ditadura e a democracia. (Holston, 2013, local. 209).

Conquanto essa conformação de cidadania marcada por tensões de igualdade, que acabam por agravar diferenças e legitimar privilégios, esteja vigente até hoje, estando longe de ser uma “representação arcaica do Brasil antigo” (Holston. 2013, local. 342), também não se pode menosprezar o impacto para essa equação da Constituição de 1988 e do movimento de redemocratização que a antecedeu. Tais processos, com efeito, representaram e continuam representando a valorização da igualdade em seu aspecto universal não apenas na esfera pública, mas principalmente nas práticas do espaço público.

Mas, vários acontecimentos nos últimos trinta anos teriam contribuído para esta indignação com a falta de clareza entre direitos e privilégios por um lado, e nos critérios para alocação de recursos públicos de outro. Se o período constituinte foi marcado por grande mobilização popular em torno da discussão dos direitos e garantias que permitiriam superar as arbitrariedades do período de exceção, formalmente findo com a eleição de Tancredo Neves em 1985, o impeachment do presidente Collor foi vivido como um momento de participação efetiva da cidadania. [...] Se somarmos a esta lista de acontecimentos a já mencionada ampliação do acesso ao ensino superior nos governos Lula, os programas alinhados à ideia de renda mínima iniciados nos governos de FHC (Bolsa Escola) e significativamente ampliados nos governos Lula (Bolsa Família), temos uma verdadeira revolução no que concerne à ampliação no acesso a direitos e à participação na vida democrática da nação, ainda que o resultado disto tudo esteja muito aquém das necessidades sociais e do que seria desejado. (Cardoso de Oliveira, 2018b, p. 57-58).

Se é verdade que o aspecto relacional forte da nossa cultura fazia com que o tratamento uniforme fosse vivenciado no Brasil como um ato de desconsideração⁷², vivência essa que pode ser representada no conhecido ditado “aos amigos tudo, aos inimigos, a lei”, como relembra DaMatta, é, portanto, igualmente verdade que a igualdade concebida como tratamento uniforme também vem se fortalecendo nas últimas décadas.

Contudo, manifestações demandando tratamento igualitário (i.e., uniforme), como a exigência cada vez mais freqüente de obediência a filas ou a crítica ao fórum privilegiado dos políticos na esfera judicial, por exemplo, sugerem não apenas a existência de uma tensão entre as duas concepções de igualdade mencionadas acima, mas também que a eventual aceitação de tratamento diferenciado ou desigual não pode ser generalizada, e talvez esteja circunscrita à determinadas situações ou relações sociais. (Cardoso de Oliveira, 2009, p. 11).

A Constituição de 1988 é representação do fortalecimento no Brasil da concepção de igualdade como tratamento uniforme, na medida em que ela encampa um pacto social quanto ao desenvolvimento de uma igualdade cidadã, que faz com que certas situações de tratamento desigual no mundo cívico não sejam mais toleradas.

Não obstante, o ponto aqui é que neste novo quadro a sociedade tem se tornado muito mais sensível às arbitrariedades do Estado e à ausência de justificativas discursivas para a confusão entre os campos semânticos de direitos e privilégios. Assim, a sensibilidade cívica vigente fica ferida e a insatisfação com o mundo cívico mal conformado é agravada. (Cardoso de Oliveira, 2018, p. 58).

⁷² “No Brasil, a atualização de valores igualitários de modo coletivo e universal chega a ser identificada como injustiça, pois sobrepõe um sistema explicitamente igualitário (em formato de paralelepípedo) a um sistema implicitamente hierárquico (de feição piramidal), de tal modo que a convivência de ambos requer práticas e valores desiguais.” (Kant de Lima, 2004. p. 58).

Digo que a Constituição de 1988 encampa um pacto social quanto ao desenvolvimento de uma igualdade cidadã pois, além de estabelecer normativamente os princípios dessa igualdade cidadã, ao trazer em seu textos direitos e garantias que dão substância à cidadania igual, a Constituição de 1988 também estabeleceu instrumentos para que essa cidadania igual seja praticada e sua efetiva implementação seja exigida do Estado, sendo a reconfiguração do Ministério Público parte importante desse projeto.

Tais instrumentos, por sua vez, vêm sendo substancialmente mobilizados pela sociedade civil.

Contudo, ainda que a Constituição de 1988 seja um marco para a conformação da cidadania no Brasil, é certo que a sua promulgação, por si só, não resultou no abandono, pela sociedade brasileira, da concepção de igualdade como tratamento diferenciado. Esta permanece plenamente vigente nas nossas práticas sociais e na relação com o Estado - pois as instituições públicas continuam acionando práticas de tratamento diferenciado e desigual -, sendo atualizada e compatibilizada com a igualdade concebida como tratamento universal.

Nesse sentido, a valorização pela Constituição de 1988 do tratamento igualitário uniforme representou também um aumento da tensão desta com a concepção de igualdade como tratamento diferenciado - o que a presente etnografia bem ilustra, conforme se demonstrará.

A cidadania no Brasil ostenta atualmente, portanto, marcadores contraditórios e em tensão que continuam a ser, ambos, acionados e compatibilizados em nossas práticas sociais.

5.4 O MP e a Constituição de 1988: a *tutela coletiva*.

É no espaço cívico acima descrito que o Ministério Público assume, com a promulgação da Constituição de 1988, a função de importante guardião da *cidadania*.

O Ministério Público, até a Constituição de 1988, era um órgão do Poder Executivo que tinha como atribuição o exercício da ação penal e da defesa da União em Juízo⁷³.

⁷³ A atribuição da defesa da União em Juízo é atualmente exercida pela Advocacia-Geral da União.

Com a Constituição de 1988, o Ministério Público passou a ser uma entidade estatal que não compõe mais nenhum dos três poderes da república, figurando como *função essencial à justiça*, responsável “pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”⁷⁴.

A *defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* pelo Ministério Público se dá tanto por meio da atuação na área criminal, com a promoção da ação penal pública, como também na área cível, principalmente no âmbito da *ação coletiva*, de que vou falar logo mais.

Os princípios institucionais do Ministério Público, segundo a Constituição, são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

A independência funcional designa a autonomia que os seus membros têm para o exercício de suas funções. Ou seja, a liberdade de atuação no seu âmbito de atribuições, estando sujeitos a comandos hierarquicamente superiores apenas quanto a atos administrativos e de gestão. A indivisibilidade caracteriza-se pela não vinculação dos membros aos casos nos quais eles atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros. A unidade, por fim, assinala a integração de cada membro do Ministério Público a um só órgão, sob a direção de um chefe do seu respectivo ramo.

O Ministério Público brasileiro é dividido em ramos distintos, que são os 26 Ministérios Públicos de cada Estado da federação e o Ministério Público da União, que, por sua vez, compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (art. 128 da CR).

Cada um desses Ministérios Públicos é, estruturalmente, uma instituição una, com chefia própria e que exerce sua função de forma indivisível, como um corpo único, e cujos membros atuam com independência funcional.

O Ministério Público brasileiro estrutura sua organização, atribuições e estatuto pelo disposto na Constituição e pelas disposições da Lei Orgânica Nacional

⁷⁴ CAPÍTULO IV - DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA SEÇÃO I - DO MINISTÉRIO PÚBLICO Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), pelas Leis Orgânicas do Ministério Público de cada uma das unidades federativas, no caso dos Ministérios Públicos Estaduais, e pela Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, no caso do Ministério Público da União.

A atuação do Ministério Público enquanto *defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* é deflagrada pelo recebimento de “notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza”, em relação às quais o órgão deve “promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas” (art. 27, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 8.625/1993).

As “apurações cabíveis” próprias do Ministério Público brasileiro podem ser divididas, em compasso com a forma de organização do Poder Judiciário no Brasil, em duas grandes áreas distintas de jurisdição, a cível e a criminal.

O sistema de justiça criminal se estrutura e se organiza tendo como eixo o Código de Processo Penal (Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), que disciplina os principais atos e procedimentos que podem levar à aplicação de sanções penais pelo Estado (tais como o inquérito policial e a ação penal).

A jurisdição cível, por sua vez, materializa a regra constitucional de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (inciso), abrangendo todos os tipos de direitos - civis, políticos e sociais, na classificação de Marshall (1967) - e uma gama bastante variada de atos, procedimentos e sujeitos, assim como de possibilidades de resultados finais. Envolve desde a resolução de uma disputa de vizinhos quanto à responsabilidade por danos causados a uma cerca, como a pretensão de reconhecimento do direito de concessão, pelo Estado, de uma licença maternidade a uma trabalhadora que teve esse direito negado na esfera administrativa.

Em termos gerais, a jurisdição cível se estrutura e se organiza tendo como eixo o Código de Processo Civil, lei que contém as normas do processo civil brasileiro (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), sendo complementada por regramentos específicos de cada área temática.

Na esfera cível, um dos âmbitos da atuação do Ministério Público é o chamado pelo campo do Direito de *processo coletivo*, o qual é entendido como a

disciplina que trata da relação jurídica litigiosa coletiva e dos instrumentos jurisdicionais para a sua resolução (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2014).

Sem pretender elaborar de forma aprofundada sobre o *processo coletivo* como disciplina do campo do Direito no Brasil, passo a tecer algumas considerações sobre a temática, com a finalidade de contribuir para uma contextualização fática mais acurada do meu campo etnográfico.

Para a apresentação desse campo do Direito, vou me valer dos materiais produzidos por ele próprio: os *manuals* e *cursos* de direito e processo coletivo.

Há muitos *manuals* e *cursos* publicados atualmente e eles, usualmente, fazem um histórico do desenvolvimento do processo coletivo como uma disciplina autônoma, indicam seus conceitos essenciais, classificam os diferentes tipos de direitos coletivos e de ações coletivas e tratam dos pormenores dos procedimentos (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2008; Grinover; Benjamin; Wambier; Vigoriti, 2014; Zavascki, 2016; Pizzol, 2020; Pinho; Porto, 2020; Arenhart; Osna, 2022; Vitorelli, 2022).

Os autores do Direito identificam a disciplina como uma área nova, que se desenvolveu sobretudo a partir da década de 1980, quando “as ações coletivas (re)surgiram por influência direta dos estudos dos processualistas italianos na década de setenta” (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2008, p. 31), e com a redemocratização e promulgação da Constituição de 1988, representando uma alteração do paradigma individualista do processo civil brasileiro (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2008).

O Ministério Público é apontado como um ator bastante relevante para a conformação da área. O crescimento e consolidação do campo do processo coletivo brasileiro, a partir dos anos 1980, ocorreu conjuntamente com a “valorização da atividade do Ministério Público nos pleitos cíveis” (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2008, p. 31).

A importância do Ministério Público para as ações coletivas brasileiras está para além dos resultados práticos obtidos: muitos juristas se especializaram na tutela coletiva como membros da instituição e retornaram à sociedade as noções ali desenvolvidas. O projeto de lei que originou a ACP foi fortemente influenciado por esta escola de profissionais, entre os mais destacados devemos indicar Nelson Nery Jr., Édis Milaré, Herman Vasconcelos Benjamin, Hugo Nigro Mazzilli, Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, entre outros (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2008, p. 31, nota de rodapé 16).

Para além de uma resposta aos novos direitos da Constituição de 1988⁷⁵, o processo coletivo é frequentemente caracterizado pelo campo do Direito como uma resposta também à ineficiência da jurisdição individualista, que “já não era capaz de resolver todos os conflitos existentes no plano dos fatos” (Pinho; Porto, 2020, p. 35).

Os *direitos coletivos* - que são o objeto do processo coletivo -, são identificados pelos autores do direito tanto em sentido amplo como restrito. Em sentido amplo, eles se referem aos “[...] direitos difusos, coletivos em sentido estrito, e individuais homogêneos” (Grinover; Benjamin; Wambier; Vigoriti, 2014). Os direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos estão, por sua vez, conceituados no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (CDC)⁷⁶, sendo essa conceituação aplicável a qualquer litígio coletivo, e não apenas os que envolvem eventual descumprimento do CDC.

No campo do Direito no Brasil, os direitos coletivos não representam, necessariamente, uma oposição aos direitos individuais⁷⁷, sendo entendidos mais

⁷⁵ Vitorelli (2022, sem paginação) aponta que “Em 1988, pela primeira vez, uma Constituição brasileira afirmou a existência de direitos coletivos. O Capítulo I, do Título II, da Constituição foi chamado “Dos direitos individuais e coletivos”. O segmento equivalente na Constituição de 1967 intitulava-se “Dos direitos e garantias individuais” (Capítulo IV, do Título II), mesma definição utilizada pela Constituição de 1946 (Capítulo II, do Título IV). Os autores nacionais viram nisso uma grande revolução. Basta citar, por todos, Gregório Assagra de Almeida, que sustenta que essa denominação constitucional expressa uma nova *summa divisio* no direito brasileiro, substituindo a tradicional classificação dos direitos em públicos ou privados por individuais ou coletivos”.

⁷⁶ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

⁷⁷ Cabe destacar que não se desconhece a discussão que há no âmbito da filosofia política sobre os direitos coletivos, ou os chamados direitos diferenciados por grupos, que muitas vezes acabam se opondo aos direitos individuais (Kymlicka, 1996; Cardoso de Oliveira, 2011). É o caso, por exemplo das demandas por reconhecimento no Quebec, em que a discussão se centra no fato de que esses direitos coletivos impõem obrigações aos indivíduos integrantes de grupos diferenciados (como o uso do idioma francês em certas situações), em detrimento dos direitos individuais e da própria vontade desses indivíduos, mas em benefício da preservação dos elementos culturais que identificam o grupo. Essa oposição entre direitos coletivos e direitos individuais dos integrantes das comunidades não aparece nas duas situações analisadas nesta pesquisa. Os direitos coletivos em questão no caso do Santuário Sagrado dos Pajés (garantia do território da comunidade) e no caso do Seu Wanderley (preservação da integridade da liderança da comunidade cigana, pela revogação da prisão indevida do referido líder) convergem com os interesses e direitos individuais das pessoas que compõem as respectivas comunidades. Por esse motivo, e considerando que o campo do Direito no Brasil, em termos gerais, não faz uma oposição forte dos direitos individuais aos direitos coletivos, adotarei neste trabalho esse mesmo sentido.

como uma regra de proteção que transcende e supera o formato individual, eventualmente o reforçando. Tanto o é que os *direitos coletivos* abarcam, segundo o campo do Direito, os direitos difusos, entendidos também como *transindividuais*, assim como os próprios direitos individuais, quando estes forem homogêneos (Pinho; Porto, 2020, p. 137; Vitorelli, 2023).

A caracterização do *processo coletivo* é feita pelos autores dos manuais mais por contraste e diferenciação em relação ao *processo civil individual*, que é o paradigma da jurisdição cível pelo campo do Direito - e que, de fato, orienta a formação em direito processual civil nas faculdades de Direito -, do que pelo conteúdo dos direitos coletivos.

Didier Jr. e Zaneti Jr. (2008, p. 25), ponderando que “as ações coletivas são uma constante na história jurídica da humanidade”, chamam a atenção para a circunstância de o Código Civil de 1916 ter sido, “como uma missa dos mortos encomendada para as tutelas coletivas” (2008, p. 27), um produto do “iluminismo que fomentou a ‘Era dos Códigos’” (2008, p. 27).

O Código Civil de 1916, segundo Didier Jr. e Zaneti Jr., foi o primeiro regramento brasileiro “comprometido com a completude e com a exclusividade” (2008, p. 28), ou seja, tinha a pretensão de construir um sistema puro, disciplinando de forma exclusiva as relações de direito civil do âmbito privado, sem a interferência de qualquer outro diploma legal.

Com isto foram atingidas não só a ação popular como conhecemos hoje, mas todas as demais tutelas coletivas, todo o gênero das demandas em que o titular do direito material não fosse um indivíduo concretamente identificado, já que suprimidas foram quaisquer tutelas cíveis de interesses coletivos (não individuais). Ora, somente na Constituição de 1934, pela primeira vez tivemos a expressa menção às ações populares. Até aquele momento histórico o instituto havia sido eficazmente suprimido do direito pátrio em prol de uma duvidosa pureza do sistema do direito civil. (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2008, p. 29).

É nesse contexto de valorização, por muitas décadas, de um sistema codificado e orientado para os direitos individuais que o *processo coletivo* irá se estabelecer, por oposição, como uma área autônoma dentro do campo do Direito - ainda que este *direito e processo coletivo*, diferentemente dos direitos individuais, não esteja disciplinado em um regramento único, não esteja codificado.

Dentre as leis e atos normativos que o compõem, podem ser citados como os mais relevantes: a Constituição de 1988, unanimemente apontada pelos autores da

área como um divisor de águas para a estruturação do processo coletivo; a Lei de Ação Civil Pública, Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a qual disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências; e o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Em razão da ausência de codificação das normas de direito e processo coletivo, observa-se nos *cursos* e *manuals* um esforço argumentativo de caracterização do *direito* e do *processo coletivo* como um sistema.

E, como já destacado, o campo do Direito no Brasil identifica o Ministério Público como um relevante ator na área, notadamente diante das funções que lhe foram atribuídas pela Constituição de 1988.

Cabe ressaltar que o processo coletivo não é fenômeno exclusivo do Brasil, tendo se conformado de variadas formas nos diferentes países. A título de exemplo, nos Estados Unidos, no final da década de 1960:

[...] as cortes federais foram progressivamente chamadas não apenas para decidir controvérsias clássicas (contratuais ou extracontratuais) entre particulares, como para gerenciar em profundidade pesadas ações coletivas ou para supervisionar as reformas estruturais de certas administrações. (Garapon; Papadopoulos, 2008, p. 200).

Embora não se pretenda adotar, aqui, uma perspectiva comparada, chama a atenção a diferença entre o Brasil e os Estados Unidos em relação aos meios e processos institucionalizados para o posicionamento dos atores nas disputas por direitos coletivos.

De fato, nos países que seguem a tradição da *common law*, o Estado não tutela direitos nos mesmos termos em que os países ligados à tradição do *civil law*, como o Brasil, o fazem:

Todo sistema de justiça é por natureza híbrido: ao mesmo tempo em que é uma instituição pública, é posto em prática por uma parte privada que defende o bem comum e protege os direitos individuais. Cada uma das culturas insiste sobre um dos componentes desta natureza dual: se as culturas romano-germânicas consideram a justiça como um serviço público, a *common law* a concebe, sobretudo, como um espaço processual aberto à ação das partes. Nesse universo, a justiça é considerada mais como um fórum público (*public forum*) que se abre para o dinamismo dos grupos que compõem a sociedade do que um serviço público. O tribunal não é organizado apenas como um lugar de aplicação da lei, mas também como uma *ágora* que põe em concorrência várias visões do direito e do bem comum.

Essa abertura da justiça, considerada como fórum público, mais marcada nos Estados Unidos do que na Inglaterra, tem seu reverso: ela sofre, como veremos, daquilo que constitui a força das culturas continentais, ou seja, um direito administrativo que assume direta e explicitamente a particularidade da coisa pública. (Garapon; Papadopoulos, 2008, p. 197-198).

Em decorrência dessa diferença entre os sistemas, não se constata instituição como o Ministério Público brasileiro e procedimento como o inquérito civil público nos Estados Unidos.

Aponto essa circunstância apenas para reforçar a importância de se examinar a *tutela coletiva* no Brasil, protagonizada pelo Ministério Público, como uma *sensibilidade jurídica local*.

Bernardo Barbosa Matos, em uma análise histórico-sociológica, chama a atenção para como a posição ocupada pelo Ministério Público brasileiro na Constituição de 1988 foi construída politicamente ao longo de anos, inclusive com a participação ativa de associações de classe de membros, visando à valorização institucional do órgão (Matos, 2019, p. 187-188).

Segundo o autor, as constantes oscilações no desenho institucional do Ministério Público no curso do século XX levou a classe de membros, a partir de 1969, à “percepção de que era necessário construir e difundir a consciência social do que seria o Ministério Público brasileiro” (2019, p. 65). Esse movimento

[...] originalmente elaborado dentro do campo jurídico foi depois, de forma intencional, transposto para o campo político, com tal sucesso que nesta e em discussões posteriores a ideia de Ministério Público como ‘defensor da sociedade’ assumiu a força de um pressuposto indiscutível. (Matos, 2019, p. 110-111).

Decisivo para esse processo foi a assunção pelo Ministério Público da responsabilidade pela defesa dos direitos coletivos, tendo as suas associações representativas de classe chegado a pleitear o monopólio da ação civil pública, cuja lei fora aprovada em 1985.

Os grupos dirigentes do Ministério Público, principalmente a CONAMP, buscaram a obtenção, para os promotores de justiça, do monopólio da ação civil pública, como preceituado por Siqueira Netto. Como argumento, era dito que a sociedade civil brasileira seria ainda frágil, e, nessa medida, incapaz de defender seus direitos por conta própria (ARANTES, 2002, p. 29). Quer dizer, nesses casos, a legitimidade para agir do Ministério Público decorreria da conhecida ideia de “tutela de uma sociedade civil hipossuficiente”. (Matos, 2019, p. 114).

Conquanto fracassada a tentativa de monopólio da ação civil pública, a lei acabou prevendo o monopólio do inquérito civil público, conforme previsto no projeto de lei apresentado pela associação de classe dos membros, a CONAMP.

Por outro lado, o projeto da CONAMP cria a figura do inquérito civil público, um procedimento de investigação voltado para a apuração de violações a direitos coletivos, no qual o promotor de justiça poderia tomar depoimentos, bem como requerer informações e documentos a entidades públicas e privadas, cuja sonegação constituiria crime. O inquérito civil público foi mantido na versão final do projeto de lei que deu origem à Lei de Ação Civil Pública, ao contrário do controle de “representatividade adequada” por parte dos juízes. (Matos, 2019, p. 117).

O inquérito civil público continua sendo o principal instrumento que orienta a atuação do Ministério Público no campo do processo coletivo, sendo, inclusive, um relevante elemento para a compreensão do campo etnográfico da minha pesquisa de mestrado.

Embora ele não seja pré-requisito para a propositura de uma ação civil pública, é por meio do inquérito civil público - que só pode ser instaurado e promovido pelo Ministério Público - que é, em regra, feita a apuração dos fatos e a adoção de providências pelo órgão.

O inquérito civil público é disciplinado pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985); pela Lei complementar nº 75/1993 (Estatuto do Ministério Público da União); pela Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); e pela Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, a qual estabelece de forma mais pormenorizada seu rito, impondo a necessidade de delimitação do objeto do procedimento, dos investigados, do prazo para realização das diligências e finalização da investigação, dentre outros.

A Resolução do CNMP nº 23/2007 autoriza que seja instaurado um *procedimento preparatório*, o qual antecede o inquérito civil público e tem como finalidade colher elementos para identificação dos investigados ou do objeto de apuração. A maioria das medidas que podem ser tomadas no inquérito civil público, tais como a requisição de informações, assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta e expedição de Recomendação, também podem ser utilizadas no procedimento preparatório. O arquivamento de ambos os procedimentos também está sujeito à homologação por órgãos superiores, o que faz com que os procedimentos, na prática, se assemelhem bastante.

Antes do procedimento preparatório, pode ser ainda instaurado mais um outro tipo de procedimento, chamado de *notícia de fato*, o qual é regulamentado pela Resolução nº 174 do CNMP, de 4 de julho de 2017.

A notícia de fato é a primeira formalização que é feita no âmbito do Ministério Público acerca de uma irregularidade cuja investigação caberia ao órgão⁷⁸. É, portanto, o documento que deflagra a sua atuação.

Por ter esse caráter de investigação inicial, ou preliminar, a notícia de fato é um procedimento que tem a pretensão de ser mais simplificado e, conseqüentemente, sujeito a menos controle, funcionando como uma espécie de filtragem para os casos que mereceriam maior atenção do órgão.

A notícia de fato pode ser arquivada diretamente na unidade, não sendo necessária a homologação do arquivamento pelo órgão superior do Ministério Público. Por outro lado, não podem ser expedidas *requisições*, que é um ato específico previsto no art. 8º, inciso II, da Lei complementar nº 75/1993, o qual possibilita ao Ministério Público exigir da administração pública que lhe preste informações, exames, perícias e documentos. No caso de uma requisição, o seu não atendimento pelo agente público pode resultar na sua responsabilização.

Na prática, o expediente da *solicitação*, que seria uma espécie de requisição de informações ao agente público, mas sem conseqüências no caso de eventual não atendimento, acaba sendo utilizado pelos membros para instruir as notícias de fato. Pela *solicitação* é possível obter informações de agentes públicos, que usualmente as prestam de forma colaborativa e, ainda assim, manter a apuração como um procedimento de notícia de fato, a qual pode ser encerrada de forma mais simplificada, sem a homologação pelo órgão superior.

Além do inquérito civil público, que tem regras legais e administrativas mais específicas para sua tramitação, a atividade fim do Ministério Público pode ser igualmente exercida por meio de *procedimentos administrativos*, que não têm

⁷⁸ Segundo o art. 1ª da Resolução do CNMP nº 174/2017, notícia de fato é “qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações”. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico⁷⁹.

Os procedimentos administrativos costumam ter objetos mais amplos, sendo utilizados mais para o *acompanhamento*, seja de TACs ou de políticas públicas e instituições, do que para *apuração*. O *procedimento administrativo* foi disciplinado também pela Resolução do CNMP nº 174/2017.

Em todos esses procedimentos, de qualquer forma, é possível realizar ampla instrução probatória, requisitando ou solicitando informações a entidades públicas e particulares, oitivas de envolvidos, inspeções e audiências públicas. É possível, ainda, a adoção de medidas para correção de eventual irregularidade constatada, como a emissão de recomendações dirigidas a órgãos públicos, celebração de termos de ajustamento de conduta e até mesmo o ajuizamento de ações civis.

O caso do Santuário Sagrado dos Pajés tramitou a maior parte do tempo como procedimento preparatório, vindo a ser convertido em inquérito civil apenas em setembro de 2009, poucos meses antes do ajuizamento da ação. É curioso notar que o procedimento era, frequentemente, chamado de procedimento administrativo, que não é sinônimo de procedimento preparatório. Esse pequeno detalhe do caso do Santuário, indicando que não importava muito o nome dado ao procedimento - se era preparatório, administrativo ou um inquérito civil -, pois ele tramitaria da mesma forma, demonstra como a diferença formal entre os procedimentos, na prática, pode vir a ter pouca repercussão.

A atuação cível do Ministério Público na esfera cível é moldada pelo quadro normativo e pelo aporte teórico do campo do Direito acima descrito, sendo essa atuação designada pelos membros do MPF como *tutela coletiva*.

A expressão *tutela coletiva* é usada de modo naturalizado no dia a dia pelos que operam o sistema de jurisdição cível. Ela aciona o quadro normativo e aporte teórico do campo do Direito que descrevi, invocando um tipo específico de atuação jurisdicional. Como já comentei, eu mesma, enquanto servidora do órgão, a uso para me referir ao trabalho que exerço como assessora em um gabinete de Procurador da República.

⁷⁹ Segundo a redação do art. 8º, parágrafo único, da Resolução do CNMP nº 174/2017, “o procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico”.

A expressão não tem definição legal. *Tutela coletiva* não aparece em nenhuma lei ou norma administrativa geral acima citada. No entanto, em alguns atos administrativos que estruturam as unidades do MPF, como a PRSP e PRRJ, a expressão aparece para designar a área específica de atuação relacionada ao processo coletivo.

Tutela coletiva é, portanto, conforme pude identificar em meu trabalho de campo, uma categoria nativa que designa a atuação do MPF no sistema de jurisdição cível, relacionada aos direitos coletivos em sentido amplo.

A identificação da atuação cível do MPF por meio dessa categoria nativa é relevante na medida que possibilita, a partir de seu estranhamento, reflexões advindas precisamente desta identificação.

Essas reflexões envolvem o entendimento, em resumo: de que *tutela* está intrinsecamente relacionada à ideia de *hipossuficiência* - *tutela* se justifica pela *hipossuficiência* e a *hipossuficiência* impõe a *tutela* -; de que o Ministério Público tem sua função institucional justificada pela ideia de hipossuficiência de certos grupos sociais; de que a *tutela* pode levar a processos de *exclusão discursiva*, os quais impossibilitam a vivência de uma igualdade no mundo cívico, ou igualdade *cidadã*; e de que esses elementos operam de forma especialmente paradoxal no âmbito da administração de conflitos pelo Ministério Público a partir da Constituição de 1988, com a assunção pelo órgão do protagonismo no sistema de defesa dos direitos de cidadania.

O trabalho de campo desta pesquisa de mestrado na PRDF permite que se observe como esse arranjo paradoxal opera na prática, sendo uma de suas consequências a dissintonia entre o discurso institucional e as práticas do órgão.

6 O MPF e a *tutela coletiva*: o que o caso do Santuário Sagrado dos Pajés e do Seu Wanderly evidenciam?

“Nem sempre a gente sabe o que tá filmando” (No intenso agora, 2017).

6.1 Algumas ideias iniciais.

Quando decidi que me voltaria para o caso do Santuário Sagrado dos Pajés na minha pesquisa, tinha conhecimento de que este era um conflito antigo e que, nos longos procedimentos que tratavam do caso, havia bastante participação da comunidade indígena. Sabia que a participação do grupo era constante e consistente, sendo representados por um diligente advogado.

Esse quadro que descrevo aparece nos volumes mais recentes dos autos judiciais e no Procedimento Administrativo 1.16.000.001150/2016-91, que se refere ao cumprimento de sentença, com os quais trabalhei como assessora no gabinete de Procurador da República. E, cabe acrescentar, é um quadro que pinto certamente atravessada pela minha vivência pessoal com o caso, ou seja, a partir de uma perspectiva interna.

Tanto nos autos judiciais como no processo administrativo atualmente em curso, o inquérito civil que precedeu ao ajuizamento da ação civil pública está “escondido” atrás de muitas e muitas páginas que o sucederam. Na ação judicial, o IC nº 1.16.000.000301/2008-83 foi juntado como um volume apenso, não estando imediatamente anexo à petição inicial. E, depois da prolação da sentença, e principalmente depois da homologação do acordo, com o trânsito em julgado, esses autos não costumam ser acessados para a prática dos novos atos processuais pelas partes.

O mesmo ocorre em relação ao PA - 1.16.000.001150/2016-91, que tem como foco o cumprimento de sentença. Nesse procedimento administrativo, há uma cópia do inteiro teor do processo judicial, mas ela também está em formato de anexo, e não de juntada. Assim, também no PA - 1.16.000.001150/2016-91, a cópia do IC nº 1.16.000.000301/2008-83 fica escondida, porque é preciso consultar um caderno específico dos autos para se ter acesso a ele. Atualmente, em razão da digitalização dos autos e tramitação de forma eletrônica do procedimento, a cópia digital do inteiro

teor dos autos judiciais e do inquérito civil aparece no próprio corpo do procedimento administrativo eletrônico, em um item chamado “TERMO DE ENCERRAMENTO DE TRÂMITE FÍSICO DE PROCEDIMENTO”.

Por essa perspectiva, eu notava um protagonismo indígena e uma admirável colaboração entre esse grupo e o MPF, mas não tinha a percepção de que, tanto esse protagonismo, como essa relação, eram muito mais complexos do que eu imaginava, sendo permeados por ambiguidades e contradições.

O ajuizamento da ação pelo MPF não era apenas “produto” do cumprimento da função institucional do Ministério Público. O conflito, as tensões, não eram apenas aquelas muito visíveis, entre a comunidade indígena e os órgãos do Estado. Elas ocorreram também na relação da comunidade com o MPF.

O ajuizamento da ação civil pública pelo MPF adveio do protagonismo da comunidade indígena, que insistiu na manutenção de sua posição de não aceitar o acordo extrajudicial que cancelaria sua remoção do Setor Noroeste e fez com que o procedimento no âmbito da PRDF prosseguisse, até que, afigurando-se inviável uma “pacificação” extrajudicial do conflito, fosse proposta a demanda.

Sem ter essa perspectiva de tempo e complexidade da causa muito evidenciadas ainda - e sem ter, também, uma perspectiva mais crítica do sistema de justiça brasileiro -, quando o acordo de 2018 foi celebrado, encerrando-se as discussões na ação judicial sobre a tradicionalidade da ocupação, interpretei, como servidora do órgão, que aquele ato trazia um “clima” de desfecho à questão e que, a partir de então, bastaria “apenas” acompanhar o cumprimento do acordo. A impressão que eu tinha é que aquele conflito extenso, de uma ação ajuizada em 2009, tivera finalmente um encaminhamento mais definitivo, e que em breve a lide deixaria de existir.

Sem desconsiderar que, por esta minha interpretação, eu estava reproduzindo a perspectiva de pacificação de conflitos tão própria de nossa cultura jurídica (Baptista, 2007, p. 37-38), fato é que, amparada na perspectiva crítica que a antropologia do direito viabiliza, e analisando criteriosamente a documentação do caso - além de todos os outros elementos que compuseram o meu campo etnográfico - compreendi que as fissuras causadas pelo conflito são profundas e muito antigas e que, dificilmente, elas seriam resolvidas com a celebração de um

acordo judicial. Essas fissuras já existiam muito antes do ajuizamento da ação e, muito antes do ajuizamento da ação, já mobilizavam a comunidade.

A recontextualização dos fatos por outra perspectiva de tempo, mais abrangente, me fez redimensionar a participação da comunidade indígena, ou melhor, me fez compreendê-la em outros termos.

Como assinala Holston “[...] o presente é como um pântano: vazando, cheio de furos, lacunas, contradições e mal-entendidos, existentes logo abaixo de todas as pressuposições tácitas que conferem ao presente sua aparente coerência” (2013, local. 924).

A descrição densa do caso, a partir dos 3 elementos que o caracterizariam como “sui generis” segundo o Procurador da República, por sua vez, faz emergir, à luz de categorias da antropologia do direito, reflexões que, em um primeiro olhar, podem não estar tão evidentes.

Essas reflexões dizem respeito à relação dos *sujeitos* envolvidos e, de forma mais abrangente, ao *processo* de administração do conflito.

Quanto aos *sujeitos*, o caso suscita questionamentos tanto acerca do protagonismo e proatividade da comunidade indígenas, como sobre a atuação institucional do MPF, sendo ambas as perspectivas relacionais e permeadas pelas noções de *hipossuficiência* e *tutela*.

As noções de *hipossuficiência* e *tutela* parecem ser elementares para compreender a oscilação entre momentos de total dissintonia entre o MPF e a comunidade indígena, e momentos de colaboração entre os dois grupos, em que a relação entre eles parece fluir e os esforços se convergem para a concretização de certas demandas.

Quanto ao *processo* de administração do conflito, o caso joga luz no modo de condução desse tipo de situação complexa, a qual parece poder ser bem entendida a partir da noção de *dádiva*, no sentido maussiano do termo (Mauss, 2017).

Isso porque, a administração do conflito, nesse caso, parece depender bastante da qualidade do elo entre os envolvidos. A qualidade da relação construída, por sua vez, depende e tem consequências em relação à duração do procedimento, aos tipos de medidas adotadas pelos membros, ao engajamento dos atores, principalmente dos membros do MPF, dentre outros.

O caso do Seu Wanderley, com o qual estabeleci uma relação um pouco diferente, comparado com o caso do Santuário Sagrado dos Pajés, me fez ter alguns *insights* bem similares, principalmente em relação ao *processo* de administração do conflito.

Os casos, obviamente, são diferentes entre si. Os grupos são distintos (indígenas e ciganos), os interesses são distintos (o reconhecimento de uma área como terra indígena tradicionalmente ocupada e a soltura de um líder da comunidade cigana em razão da ilegalidade de sua prisão), e os conflitos se formaram em torno de temas distintos (questão territorial e questões envolvendo o sistema de justiça criminal).

O caso do Seu Wanderley não trata diretamente da efetivação de um direito coletivo. A questão que ele coloca está mais relacionada à figura dele como liderança de uma comunidade tradicional, à sanção penal por ele sofrida, com interfaces com o sistema de justiça penal, e à forma como o MPF lidou com isso - aí sim, considerando a coletividade cigana local. O “mergulho” nessa realidade e a compreensão dela foram, portanto, distintos em relação ao caso do Santuário dos Pajés.

Mas é interessante perceber, e foi isso que me fez querer trabalhar com os dois casos, que, a despeito da diferença óbvia das situações, ao menos três elementos se repetem: a complexidade interna do Ministério Público; o protagonismo dos *vulneráveis* beneficiários da proteção institucional do Ministério Público; e algo importante que fica escondido nos muitos documentos que formam o procedimento, e que, para se revelar, precisa de certa dedicação, tempo e atenção.

Essa repetição de elementos eu só percebi no momento de redação da dissertação, quando incluí, no mesmo arquivo de texto, o relato que eu tinha dos dois casos.

6.2 Elementos comuns aos dois casos.

Primeiramente, assim como no caso do Santuário dos Pajés, há no caso do Seu Wanderley falta de coesão interna na atuação do Ministério Público. Se no caso do Santuário dos Pajés essa dissintonia aconteceu entre o órgão de atuação na primeira instância e o órgão revisor do MPF, aqui, ela se dá entre o Ministério

Público do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público Federal. Embora sejam ramos distintos, ambos são integrantes do Ministério Público brasileiro. Enquanto as medidas adotadas no âmbito do MPDFT se deram para a finalidade de encarcerar Seu Wanderley, tido como autor de um crime grave, as medidas adotadas no âmbito do MPF se deram para a finalidade de garantir a sua soltura, enquanto relevante liderança de uma comunidade tradicional.

Um segundo elemento a ser destacado é que, no caso do Seu Wanderley, assim como no do caso do Santuário Sagrado dos Pajés, há um evidente protagonismo dos *vulneráveis* beneficiários da proteção institucional do Ministério Público, e esse protagonismo vem se mostrando determinante para orientar a atuação do Ministério Público e o desfecho dos conflitos. E, também no caso do Seu Wanderley, é possível vislumbrar os elementos da *hipossuficiência* e da *tutela* operando, ainda que em outros termos, quando comparado com o caso do Santuário Sagrado dos Pajés.

Por fim, no caso do Seu Wanderley, assim como no caso do Santuário Sagrado dos Pajés, há algo que fica escondido nos muitos documentos que compõem o procedimento, e que precisa de certa dedicação, tempo e atenção para se revelar. No caso do Seu Wanderley, o que estava escondido eram as motivações da sua prisão, insuficientes para justificar sua manutenção. Um olhar menos atento a essa circunstância poderia deixá-la passar, cancelando-se, assim, o aprisionamento indevido - o que, aliás, veio a acontecer em um primeiro momento. E estavam escondidas, igualmente, relações de colaboração que vinham sendo formadas há muitos anos, as quais possibilitaram a resposta do MPF a partir do apelo da filha do Seu Wanderley, quando a liderança cigana foi presa. Ou seja, aqui, a qualidade da relação previamente estabelecida, dando ensejo a uma orientação dialógica mais substancial, também foi determinante para o desfecho do caso.

Em resumo, em ambos os casos há silenciamento e protagonismo das comunidades tradicionais envolvidas; há colaboração ativa e também mal entendidos entre esses grupos e o MPF; e há algo que fica escondido nos muitos documentos, procedimentos e tempo transcorrido, que precisa de certa atenção e envolvimento para se revelar.

Nesse cenário, as categorias analíticas que me parecem mais interessantes para desvelar como se dá a administração desses conflitos no âmbito de atuação

cível do MPF são as de *hipossuficiência*, *tutela* e *dádiva*. Nos dois casos é possível identificar como essas três noções estão presentes, operam e se materializam, com episódios que evidenciam de forma mais contundente cada uma dessas noções. Vou me aprofundar nelas agora.

6.3 A tutela e a hipossuficiência: entre exclusões e inclusões discursivas.

A *tutela coletiva* é a categoria nativa que designa o exercício da atividade-fim do Ministério Público no campo dos direitos coletivos. Já a abordei no item referente à Constituição de 1988 e o papel institucional assumido pelo MPF nesse momento.

Como também já pontuei, foi uma membra do MPF que me chamou a atenção para essa designação da atividade-fim do MPF como *tutela*, expressando o seu desconforto quanto a essa situação, uma vez que o uso da palavra remeteria, inevitavelmente, à identificação do Ministério Público como *tutor* de grupos vulneráveis, o que resultaria na não valorização da autonomia desses grupos.

De fato, no âmbito do *indigenismo*⁸⁰, a palavra *tutela* tem uma significação própria e bastante negativa. Ela designa, em termos mais abrangentes, o poder e ação tutelar do Estado em relação a esses povos. De forma mais direta e literal, considerando o contexto das últimas décadas, invoca o *regime de tutela* previsto no Estatuto do Índio.

A tutela é um instituto de direito civil que tem como finalidade proteger as pessoas caracterizadas em lei como relativamente incapazes a certos atos ou à maneira de os exercer. A elas é atribuído um tutor, que passa a ser responsável por certos atos da vida civil dessa pessoa, notadamente os que envolvem a administração de seu patrimônio. No Código Civil de 1916, ao tutor cabia “reger a pessoa do menor, velar por ele, e administrar-lhe os bens”.

No Código de 1916, em sua redação originária, eram considerados incapazes os maiores de dezesseis e menores de vinte e um anos; as mulheres casadas,

⁸⁰ Tomo, aqui, *indigenismo* nos termos formulados por Antônio Carlos de Souza Lima, como “[...] o conjunto de ideias (e ideais, e.e., aquelas elevadas à qualidade de metas a serem atingidas em termos práticos) relativas à inserção de povos indígenas em sociedades subsumidas a Estados nacionais, com ênfase especial na formulação de métodos para o tratamento das populações nativas, operados, em especial, segundo uma definição do que seja índio” (Souza Lima, 1995, p. 14-15). O *indigenismo* poderia ser pensado ainda, segundo o mesmo autor, como discurso. (Souza Lima, 1995, p. 15-17).

enquanto subsistir a sociedade conjugal; os pródigos; e os *silvícolas* - nome que designa as pessoas indígenas.

O Estatuto do Índio, instituído pela Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973 - a qual não foi revogada -, determina que “os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional ficam sujeitos ao regime tutelar estabelecido nesta Lei” (art. 7). O Estatuto determina também que, ao regime tutelar estabelecido por ele, deve ser aplicado, no que couber, os princípios e normas da tutela de direito comum, incumbindo a tutela à União, “que a exercerá através do competente órgão federal de assistência aos *silvícolas*” (art. 7º, §2º).

Sem desconsiderar a pertinência de, em outro momento, aprofundar-se em reflexões sobre como esses dispositivos do Estatuto do Índio foram e vêm sendo interpretados e aplicados pelos agentes do Estado e do sistema de justiça, e de como, por outro lado, os indígenas se relacionam com esses mesmos regimentos, resistindo a eles ou deles se aproveitando, é razoavelmente consensual o entendimento de que, na prática, o *regime de tutela* do Estatuto do Índio “tomou deles o direito de expressão e de locomoção pela sociedade nacional e pelo mundo” (Ramos, 1991, p.2).

Casos notórios foram a tentativa da FUNAI de impedir o Xavante Mário Juruna de viajar à Holanda para participar do Tribunal Russell em 1981, e a interrupção da Assembléia de Tuxauas Macuxi de Roraima em 1977 por agentes da Polícia Federal chamados pelo administrador local da FUNAI para dispersar a reunião. Menos espetacular, mas igualmente repressivo, era o controle exercido pelos chefes de postos no sul do Brasil. No Posto Indígena Ligeiro, no Rio Grande do Sul, assisti em 1980 à humilhação dos Kaingang e Guarani locais que, para ir à cidade vizinha de Sananduva vender sua produção, tinham que pedir ao chefe de posto um salvo-conduto chamado "portaria" se quisessem atravessar os limites da Reserva. (Ramos, 1991, p. 2).

Como adverte Antônio Carlos de Souza Lima, “de modo geral, o termo tutela é usado como forma de denúncia, muitas vezes por lideranças indígenas, dos comportamentos do ‘branco’” (2014, p. 57).

A Constituição de 1988, ao atribuir expressamente a capacidade processual aos indígenas (art. 232) e reconhecer o direito à diversidade cultural (art. 231), abandonando, assim, o paradigma integracionista que orientava a relação do Estado com os povos indígenas, foi tida como um marco, ao menos formal, do fim desse regime (Beckhausen, 2014).

O fim do *regime de tutela* é compreendido pela literatura indigenista⁸¹ e pelos Procuradores da República, de modo geral, como um acontecimento positivo. Nesse sentido, é de se destacar a eloquência da argumentação desenvolvida a respeito do fim do regime de tutela pela Constituição de 1988, em um artigo produzido pelos membros do próprio MPF em 2019, cujo título, sugestivo do seu caráter crítico, é *Reminiscências tutelares: A MP 870/2019 e seu projeto inconstitucional para os povos indígenas*:

Ao enfatizar a autonomia dos povos indígenas, a Constituição de 1988 rejeita o projeto integracionista de Constituições anteriores e exige o respeito pelos modos de vida, costumes e tradições dos povos indígenas, mediante o reconhecimento das terras que tradicionalmente ocupam. São reconhecidos aos indígenas o direito de serem como quiserem e de terem sua organização social e costumes respeitados. Afastam-se a inferioridade e a incapacidade civil, e realça-se o caráter diferenciado de tais grupos, em igualdade de condições com os grupos dominantes. Passou-se a assegurar aos povos indígenas o direito de viverem como desejarem. (Palmquist *et al.*, 2019, p. 9-10).

Isso não quer dizer, no entanto, que o *poder* ou a *ação tutelar* do Estado em relação a eles tenha deixado de existir.

Souza Lima, a partir de uma análise histórico-antropológica da atuação do Sistema de Proteção ao Índio (SPI) - órgão do poder executivo federal que antecedeu à Funai -, e de um aporte teórico voltado às relações de poder (Foucault), demonstra como a *tutela* pode ser compreendida não apenas como um regime jurídico específico, mas como um mecanismo de gestão da conquista, que orienta a estruturação do Estado e a própria construção da nacionalidade brasileira (1995).

No Código Civil de 2002, atualmente em vigor, os *silvícolas* não estão mais no rol dos relativamente incapazes. No entanto, em 2015, pela Lei nº 13.146, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), foi inserido um parágrafo único ao artigo do Código Civil que tratava dos relativamente incapazes, determinando que “A capacidade dos indígenas será regulada por legislação especial”. A aprovação dessa norma em 2015 indica que até mesmo a capacidade plena das pessoas indígenas, que parecia ser inquestionável e não mais relativizável, ainda é uma questão⁸².

⁸¹ Esse ponto de vista está bem expressado na obra “Tutela: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil”, de 2014, organizada por Antonio Carlos de Souza Lima.

⁸² A previsão legal de regulação específica sobre a capacidade dos indígenas, por incrível que pareça, foi um achado do final da pesquisa, já no momento de elaboração do texto. Por isso, não pude me aprofundar na temática. Em busca rápida na internet, não encontrei literatura que tratasse do tema.

A partir desse histórico, não há como desconsiderar que a palavra *tutela* remete a processos de sujeição e apassivamento das pessoas indígenas, com óbvio caráter negativo, mesmo que, paradoxalmente, seja utilizada para se referir à atuação do Ministério Público com a finalidade assegurar a implementação de direitos dos povos indígenas.

Mas, para compreender adequadamente a dimensão do uso da palavra *tutela* no contexto de atuação do Ministério Público, é importante considerar que, no campo do Direito, a palavra *tutela* é bastante utilizada na área de processo civil, de forma naturalizada e sem problematização alguma. .

No Código de Processo Civil (CPC, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) ela aparece 78 vezes e em nenhuma delas está diretamente relacionada ao *regime de tutela* do direito civil.

Tutela para o processo civil costuma designar uma decisão judicial, um ato do processo, uma provisão do Poder Judiciário. Os advogados pleiteiam e os juízes concedem uma *tutela antecipada*, uma *tutela liminar*, uma *tutela de urgência*. Em todos esses casos o termo é utilizado como sinônimo de *decisão*. Ele aparece muito também como sinônimo de *defesa*. O art. 139, inciso VI, por exemplo, diz que ao juiz incumbe “dilatatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito”. Um direito que é concedido em caráter não definitivo é chamado de *tutela provisória*. Há previsão no CPC de tutela provisória, tutela de urgência, tutela cautelar, tutela de evidência.

Por isso, tutela é um termo que ostenta certa neutralidade para os que operam com a jurisdição cível e o processo civil, não remetendo de forma imediata, enquanto significante, ao regime de proteção/sujeição da tutela dos *silvícolas*, tal como ocorre no campo do indigenismo.

Se no campo do indigenismo a *tutela* é sistemática e densamente problematizada, impondo-se como uma preocupação de ordem material central, no campo do Direito e do *processo coletivo*, ela é completamente naturalizada, aparecendo como um componente de conotação neutra nesse sistema, vinculado a um aspecto procedimental. Para o processo civil, tutela não é um regime jurídico ou um sistema de ação. Não é um termo que suscita reflexões. É uma simples palavra, sem conotações específicas, sinônimo de muitas outras, como *decisão* ou *defesa*.

Considerando que no Brasil, para além de *tutelar direitos* (como ocorre nos países de tradição civilista), o Estado parece frequentemente querer tutelar as pessoas (Cardoso de Oliveira, 2020), seria profícuo explorar, oportunamente, as correlações entre os usos e conformações adquiridos pela *tutela* no contexto indigenista e no contexto do processualismo civil. Tal enfoque poderia render uma reflexão interessante sobre como uma mesma palavra pode levar a significações tão distintas e como, eventualmente, poderiam estar, no fundo, tratando de uma mesma situação.

Avançando na investigação sobre a ideia de *tutela*, é preciso assinalar que, em um contexto de *igualdade cidadã*, a *tutela* evoca a ideia de *hipossuficiência*. Essa noção, por sua vez, estrutura a função institucional do Ministério Público, conforme Fabio Reis Mota, Gláucia Mouzinho e Bernardo Matos já apontaram⁸³.

Segundo Mota⁸⁴, o que fundamenta a assunção, pelo Ministério Público Federal, enquanto órgão estatal, da missão de tutelar interesses de certos grupos é a categoria *hipossuficiência*. Esses grupos são entendidos como vulneráveis, incapazes de zelar, eles próprios, pelos seus interesses, sendo necessário, para tanto, a intervenção de um terceiro que o fará por eles, um tutor.

Em nossa democracia “à brasileira” o Estado e seus agentes mediadores (ONGs, agências multilaterais, sindicatos) seriam os legítimos detentores dos mecanismos de administração de conflitos e produção da verdade, protegendo e tutelando os direitos dos “hipossuficientes”, dos não-cidadãos. Nessa versão, a cidadania seria uma concessão dada pelo Estado a determinados segmentos da sociedade e não um benefício universalmente disponível a todos os cidadãos. (Mota, 2005, p. 135).

A *hipossuficiência* decorre, ainda segundo Mota, de uma outra categoria própria do contexto brasileiro de que já falei, a de cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos, em que a cidadania figura como uma concessão do Estado a determinados grupos sociais (Mota, 2005, p. 135).

Em ensaio de 2005, Mota conclui que a perspectiva tutelar de atuação do

⁸³ A categoria hipossuficiência estrutura, na verdade, muitas outras relações sociais envolvendo o Estado, e até mesmo o mercado de consumo. Nesse sentido, ver Bevilaqua, 2001.

⁸⁴ O antropólogo Fabio Reis Mota vale-se da categoria hipossuficiência para analisar a formação da identidade quilombola dos moradores da Ilha da Marambaia, no litoral sul do Estado do Rio de Janeiro, a partir de uma disputa com a Marinha pela legitimidade da ocupação do território. Mota realizou pesquisa etnográfica com essa comunidade entre 1999 e 2003. O Ministério Público Federal acabou ingressando no conflito, participando da disputa em dois polos opostos. Um Procurador da República postou-se a favor da Marinha do Brasil e tomou providências no sentido de defender a preservação do patrimônio público, negando a existência do direito ao reconhecimento da comunidade como remanescente de quilombo. Outro Procurador da República colocou-se ao lado da comunidade e a favor do reconhecimento de sua identidade quilombola e do direito à ocupação do território, inclusive propondo ação civil pública para essa finalidade.

Ministério Público Federal na Ilha do Marambaia - amparada na ideia de hipossuficiência do grupo quilombola representado - resultou no silenciamento da comunidade defendida, que teve sua existência social legitimada por atores externos, e não por ela própria, sendo que “[...] o monopólio pertence ao Estado ou aos seus intermediários, restando aos pescadores o papel de coadjuvantes, e, em muitas circunstâncias, de espectadores de sua própria história” (Mota, 2005, p. 171-172). O trecho a seguir sintetiza a mesma conclusão:

A existência social do grupo étnico da Marambaia passa, nesse sentido, pela apreciação dos atores presentes no campo que os representam ou os tutelam. A existência social é legítima a partir dos mecanismos discursivos operacionalizados pelos grupos externos. (Mota, 2005, p. 175).

Mota ressalta em diversas passagens do seu ensaio que a comunidade não foi adequadamente ouvida pelos demais atores envolvidos na controvérsia. Segundo ele, a ação do Ministério Público Federal foi subsidiada por um relatório produzido por uma organização não governamental. Esse relatório foi produzido sem a participação dos moradores da Marambaia que, ora não quiseram participar dos eventos promovidos pela ONG e pelo MPF, ora não se engajaram efetivamente nas discussões propostas⁸⁵.

Mota retorna ao seu material etnográfico na tese de doutorado de 2009 e, com as contribuições de Mouzinho (2007), com quem dialoga explicitamente no texto, volta a refletir sobre a participação da comunidade da Marambaia nos processos de reconhecimento da identidade quilombola. Nesse momento, e conferindo maior peso aos momentos de interação entre a comunidade e o Ministério Público, o autor define *hipossuficiência* com mais elementos:

No Brasil contemporâneo, o Ministério Público Federal cumpre um papel relevante na produção da verdade. Ele detém uma legitimidade interpretativa no campo jurídico-político, sobretudo no que concerne aos temas das “minorias” no espaço público brasileiro. Neste caso, ele desempenha o lugar do intérprete dos denominados direitos difusos e interesses coletivos. Ele advoga em prol dos hipossuficientes, categoria nativa empregada pelos Procuradores, que correspondem aos sujeitos vulneráveis, que não têm a capacidade de ter sua autonomia reconhecida, tendo necessidade de um tutor, ou como intermediário dos interesses individuais. São portadores da capacidade de falar para e falar sobre, e não somente em decorrência de uma divisão social e de atribuição funcional, mas porque são portadores de uma substância moral digna que os distingue. (Mota, 2009, p. 130).

⁸⁵ A Ação foi subsidiada por relatório confeccionado por uma Organização Não-Governamental, que, através de um de seus projetos, elaborou um relatório parcial sobre a comunidade da Ilha da Marambaia. (Mota, 2005, p. 158-159).

Glaucia Maria Pontes Mouzinho (2007), para tratar da defesa dos direitos difusos e coletivos pelo Ministério Público, a partir da perspectiva dos próprios membros - com quem realizou seu trabalho de campo na pesquisa de doutorado - retoma a categoria de *hipossuficiência* trabalhada por Mota.

Mouzinho percorre a temática da hipossuficiência e da ação tutelar do Estado por uma perspectiva que leva em conta “a relação estabelecida entre a categoria classificatória e a capacidade auto-atribuída pelos procuradores de falar em nome daqueles que são assim classificados” (2007, p. 21), concluindo que:

Neste ponto, o uso que faz o Ministério Público da categoria hipossuficiência, é associado a uma visão tutelar de determinados grupos sociais aos quais cabem esses direitos difusos. Porque são hipossuficientes, estes grupos passam a ser objeto de atenção especial do Ministério Público que por vezes os substituem nas suas demandas. (Mouzinho, 2007, p. 21).

Conquanto esse agir pautado na ideia de tutela não seja característico somente do Ministério Público, é central para a atuação institucional do órgão:

Hipossuficientes são para o Ministério Público todos aqueles que não têm consciência de seus direitos ou são incapazes de fazê-los valer. A ação do Ministério Público é necessária porque na visão dos procuradores e promotores a sociedade brasileira é desorganizada, diferentemente de outros países em que há uma organização efetiva na luta pelos direitos sociais. Deste modo, cabe aos membros do Ministério Público, defendê-los e mesmo tutelá-los. (Mouzinho, 2007, p. 20).

A pesquisadora identifica a enunciação pelos membros do Ministério Público, com quem estabeleceu interlocução para realizar o trabalho de campo, de uma visão tutelar sobre cidadania e demanda por direitos justificada pela “[...] gradação entre os cidadãos plenos (aqueles que são capazes de obter seus direitos) e aqueles que podem estar em constante processo ‘evolutivo’, mas que no decorrer do caminho não podem fazê-lo sem a tutela estatal” (Mouzinho, 2007, p. 20).

Correlaciona, então, as proposições de Cardoso de Oliveira sobre cidadania no Brasil, no sentido de que “[...] temos dificuldade em universalizar o respeito dos direitos básicos de cidadania e que isto está relacionado com nossa avaliação moral daqueles que julgamos dignos de obtê-los” (Mouzinho, 2009, p. 21), com essa abordagem tutelar constatada em campo, para arrematar que:

Cidadãos sim, mas hipossuficientes. E, precisamente porque hipossuficientes não podem decidir o que demandar, nem tampouco como demandar. Ainda que alguns outros autores sejam fundamentais na discussão dessas questões e sejam utilizados ao longo do texto, penso que a relação entre o aspecto moral e a defesa dos direitos tratada por Cardoso de Oliveira (2002) pode contribuir para ampliar o debate iniciado por eles. (Mouzinho, 2007, p. 22).

Mouzinho discute como a categoria hipossuficiência tem repercussões em três esferas. Primeiro, nos processos de criminalização, dos quais o Ministério Público participa. Depois, para a defesa de direitos de cidadania cuja responsabilidade cabe ao Ministério Público. E, por fim, para o alargamento institucional do órgão.

Em resumo, pela *hipossuficiência*, o Ministério Público justifica a imprescindibilidade de sua atuação no campo cível (defesa de direitos de cidadania) e criminal, valendo-se de tais atribuições para a persecução do interesse público como forma de obter privilégios institucionais e alargar seu campo de atuação (Mouzinho, 2007, p. 183).

É interessante perceber como a assunção da categoria *hipossuficiência* pelo Ministério Público, conforme articulado por Mouzinho, gera desdobramentos em diversos campos da esfera pública - nos contornos de atuação da justiça criminal, na formulação de políticas públicas e na própria valorização da instituição enquanto agente relevante da arena democrática brasileira -, com impactos significativos que perduram e se renovam até hoje⁸⁶.

Bernardo Barbosa Matos, em trabalho sobre a história institucional no Ministério Público brasileiro, também aponta como a noção de “sociedade civil hipossuficiente” foi sistematicamente invocada para respaldar os discursos de valorização institucional pelo órgão:

Em resumo, pode-se identificar, nessa primeira parte da Era Vargas, o fortalecimento de alguns elementos simbólicos importantes que vão permear o imaginário social acerca do Estado, e, nessa medida, influenciar fortemente a configuração dos discursos acerca do Ministério Público. São exemplos desses elementos: a ideia de “sociedade hipossuficiente” que depende da “tutela de um Estado forte” para a realização das “transformações sociais” necessárias para o seu desenvolvimento; a centralidade do discurso meritocrático, ainda que desacoplado das práticas cotidianas do aparelho burocrático; e, sob a influência do pensamento de Woodrow Wilson, a desconfiança sistêmica dos tecnocratas em relação ao campo político, especialmente o político-partidário, apesar de depender sistematicamente deste para apadrinhamentos. (Matos, 2019, p. 65).

⁸⁶ Exemplo é a polêmica desencadeada pela PEC 5/2021, que pretendia alterar a composição do Conselho Nacional do Ministério Público, sob a justificativa da necessidade de proceder-se a um maior controle da atuação dos membros. A proposição adquiriu *status* de escandalosa perante a opinião pública. O artigo “PEC do CNMP: uma luta corporativa ou da sociedade?”, do Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, Ubiratan Cazetta, ilustra a situação ora descrita. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25821-pec-do-cnmp-uma-luta-corporativa-ou-da-sociedade>. Acesso em: 05 dez. 2021.

No meu trabalho de campo, a noção de “sociedade civil hipossuficiente” se materializou de forma ilustrativa em uma ideia expressada por alguns membros, de que ficariam satisfeitos, e tinham a expectativa, de que o Ministério Público brasileiro acabasse um dia, porque isso significaria que a sociedade civil teria se tornado capaz, ela mesma, de defender seus direitos e interesses. Um dos Procuradores entrevistados disse que:

Especialmente as populações indígenas, é missão constitucional do Ministério Público fazer a proteção desses direitos. Isso está lá. Agora, não só as populações indígenas mas, de maneira mais ampla, os povos tradicionais, e a sociedade civil como um todo, eu penso, o Ministério Público assume esse protagonismo em 1988, após uma experiência de ditadura militar de 21 anos, em que você tem um diagnóstico da desorganização da sociedade civil. Você tem os sindicatos e movimentos sociais ali, mais pela luta pela democracia, pra retomar as eleições, mas a sociedade civil como um todo retoma o seu espaço de organização. As entidades estudantis, por exemplo, elas foram proibidas de funcionar. [...] Você começa a criar as associações civis. Essa população indígena que foi quase dizimada durante o período do regime militar, em um histórico de séculos, mas ali que vai ter seu ápice na ditadura militar, ela também vai precisar de um órgão de estado que promova esses interesses, que faça a defesa desses direitos. Mas nós já passamos 35 anos de Constituição Federal e hoje tantos populações indígenas como outros segmentos de interesses que o Ministério Público tem essa missão também por zelar, eles adquiriram essa capacidade da defesa de seus direitos, a capacidade postulatória inclusive. Então o Ministério Público não vai substituir, não vai ser o tutor dessas comunidades. Ele vai ser um ponto de apoio, na medida em que ela vai estar capacitada e qualificada. [...] Cada vez mais ela [a sociedade civil] vai tendo esse protagonismo, que ela, mais do que ninguém, sabe dos seus interesses, e avalia inclusive de como manejar no sistema de justiça, se for o caso de manejar no sistema de justiça, ela mesma com seus advogados constituídos, inclusive advogados, que já começa a ter uma geração formada de indígenas. Então, eu creio que daqui a um tempo possa ter uma reconfiguração desse papel nosso da tutela coletiva. De o Ministério Público não estar protagonizando isso porque a medida que a sociedade civil avança, ela se organiza, vai retirando esse espaço nosso de protagonismo. O nosso espaço histórico, inclusive, dentro do mundo é o titular da ação penal. Esse é o clássico do Ministério Público. Nós falamos em nome da sociedade para promover a ação penal para que não se faça justiça pela próprias mãos. Agora nesses temas fora da seara criminal e que envolvem valores como meio ambiente, valores como saúde, educação ou direitos de povos indígenas e tradicionais, cada vez mais a sociedade vai se qualificando, se organizando e ela vai assumindo as rédeas disso. E o Ministério Público vai aí, indo de um protagonismo para um papel de fiscal da lei, para, digamos, nossa visão mais pra reforçar pontos de vista, ponderar, ter uma visão que ajude o próprio juiz da decisão. Nessa visão que o Ministério Público e a Magistratura também, só que uma magistratura ativa.

A categoria *hipossuficiência*, então, respalda a atitude tutelar do Estado no Brasil perante determinados grupos sociais e até mesmo perante toda a sociedade, legitimando a atuação do poder público para a defesa de direitos de cidadania

desses grupos. É a categoria que legitima a atuação de um agente externo, estatal, em prol de direitos de terceiros, por serem esses terceiros supostamente vulneráveis e incapazes de responderem por si.

Sendo a hipossuficiência e a tutela elementos que, no plano sociológico, estruturam a função institucional do Ministério Público, a atuação do órgão acaba sendo também pautada por esses elementos.

A partir do entendimento de que o Ministério Público tem sua função institucional justificada pela ideia de *hipossuficiência* de certos grupos sociais, e que a *hipossuficiência* remete à *tutela* desses grupos, o uso do termo *tutela* para se referir à sua atividade-fim se impõe como uma questão central, não parecendo ser mera coincidência.

As noções de tutela e hipossuficiência estão estruturalmente relacionadas e, ao se debruçar na atividade-fim do Ministério Público, vê-se que elas aparecem de forma circular. A *tutela* se justifica pela *hipossuficiência* e a *hipossuficiência* impõe a *tutela*. A ideia de *hipossuficiência* fundamenta a existência da instituição e o nome *tutela* aparece em suas práticas.

Foi com base nessa compreensão que passei a estranhar considerar que a designação da atuação em ações coletivas como tutela coletiva dava bons indícios do caráter obviamente *tutelar* dessa atuação.

E o que significa designar como *tutelar* essa atuação?

Se *tutela* está intrinsecamente relacionada à ideia de *hipossuficiência*, a *hipossuficiência*, por sua vez, está intrinsecamente relacionada a uma atitude que não leva a sério o ponto de vista do interlocutor. Aqui, é interessante resgatar as reflexões de ordem interpretativa sobre as condições que possibilitam um encontro etnográfico, a fim de se pensar nas consequências advindas da forma como, no mundo social, interagimos uns com os outros.

De fato, o ato de levar a sério o interlocutor é que permite compreender de forma mais honesta a sua realidade e o sentido do que é por ele enunciado (Cardoso de Oliveira, Favret-Saada). Assim, se o ato de levar a sério é o que viabiliza um verdadeiro encontro etnográfico, é essa mesma postura que viabiliza, igualmente, o estabelecimento de uma verdadeira relação de interlocução social, ou seja, de trocas honestas.

A atuação estatal pautada na ideia de *hipossuficiência* dos sujeitos a quem suas políticas públicas se direcionam concretiza, nesse passo, uma atitude interpretativa que não leva a sério o interlocutor, na medida em que não o considera capaz de expressar suas demandas. Da mesma forma, essa postura inviabiliza a compreensão adequada das demandas de direito de cidadania desses sujeitos, com consequências para o processo de administração de conflitos.

No caso do Santuário Sagrados dos Pajés, o acordo extrajudicial celebrado pelo MPF com os órgãos distritais e com o Ibama em 2008, visando à concessão de licença ambiental para a construção do Setor Noroeste, é bem representativo desse processo.

O acordo autorizou, com a chancela do MPF, a remoção da comunidade indígena da área que ela ocupava tradicionalmente e para fins sagrados, por se sobrepor ao traçado do novo bairro. Nem a Funai, tampouco a comunidade indígena - que havia manifestado expressa e contundentemente não ter interesse em ser deslocada - participaram do acordo.

Embora o acordo de 2008 tenha sido anulado pelo próprio MPF, que ajuizou em 2009 ação que resultou no reconhecimento da área como terra indígena tradicional, o episódio evidencia o caráter predominantemente tutelar da atuação do órgão, pois a autonomia do grupo e sua capacidade de expressar seus próprios interesses foi desconsiderada, ainda que sob a justificativa de que seria para o bem dele.

Mesmo a comunidade indígena participando ativamente do procedimento desde o seu início, o MPF, em um primeiro momento, não reputou como inadequada a celebração de um acordo que, além de não contar com a participação da comunidade, não encampava a vontade inequívoca do grupo.

Esse episódio é paradigmático para ilustrar como a *hipossuficiência* leva a situações de *exclusão discursiva*, categoria formulada por Cardoso de Oliveira que “marca a dificuldade do Estado e de nossas instituições públicas em ouvir (substantivamente) o cidadão sem qualquer justificativa ou explicação” (2018a, p. 151):

No Brasil, tal exclusão estaria associada à desvalorização da voz ou da opinião de segmentos significativos da cidadania, tidos como hipossuficientes não apenas no que concerne à falta de meios para levar suas causas adiante, mas também no desconhecimento de seus direitos e,

portanto, na falta de condições para fazer escolhas e tomar decisões por si mesmos. (Cardoso de Oliveira, 2018a, p. 11-12).

Importante aspecto da formulação de Cardoso de Oliveira é a indicação de dois elementos para caracterizar a exclusão discursiva: tanto o aspecto da dificuldade estatal em si, de ouvir e processar as demandas dos cidadãos adequadamente; como a noção de que essas pessoas que demandam sequer mereceriam ser ouvidas, por desconhecerem seus direitos e, portanto, não terem o que dizer sobre eles:

Como tenho procurado argumentar, a exclusão discursiva é marcada por dois aspectos principais: (1) por um lado, marca a dificuldade do Estado moderno em ouvir adequadamente seus cidadãos, que começam a demandar melhor audição e inclusão cívica; e, por outro, (2) em Estados como o Brasil a exclusão é agravada pela percepção de que segmentos sociais menos favorecidos não mereceriam ser ouvidos por não ter o que dizer, em vista do atribuído desconhecimento de seus direitos, que os colocaria na condição de não saber o que seria bom para eles, devendo abrir mão do direito de tomar posição em favor da Procuradoria ou de outras instituições do Estado que, assim, não só mantém a tutela dos direitos, mas assumiriam a tutela dessas pessoas. (Cardoso de Oliveira, 2020).

Enquanto o primeiro elemento está mais relacionado à ineficiência dos instrumentos estatais de oitiva e processamento de demandas dos cidadãos, o segundo remete à uma distinção de direitos em razão de *status* no plano da cidadania, aludindo a uma noção de inferioridade no interior do mundo cívico, de discriminação cívica (Cardoso de Oliveira, 2020).

A *exclusão discursiva* é, portanto, produto da *ação tutelar* do Estado no Brasil, sendo amparada na ideia de *hipossuficiência*, levando à *tutela de pessoas*, e não de direitos.

Uma outra consequência da exclusão discursiva, ligada mais ao segundo elemento acima apontado (que envolve a questão do status no plano da cidadania), é o processo de sujeição civil. Esse processo ocorre “quando a falta de mérito atribuída aos excluídos, associada à negação da substância moral da dignidade destes atores, seria internalizada por eles, caracterizando uma deformação importante na sua identidade moral” (Cardoso de Oliveira, 2020).

A *exclusão discursiva* ganha contornos especialmente dramáticos pelo recorte proposto para essa pesquisa, de conflitos que envolvem direitos de comunidades tradicionais, pois as diferenças culturais acabam acentuando a dificuldade, presente em qualquer relação humana, de ouvir e de levar a sério o ponto de vista do outro. A

dificuldade mais acentuada de compreender o outro, somada ao caráter tutelar da atuação Estatal, leva frequentemente a processos de exclusão discursiva no terreno das diferenças culturais.

Nesse sentido, faço um parênteses para pontuar que, conquanto a presente pesquisa não esteja inserida propriamente na temática do multiculturalismo, as reflexões ora elaboradas sobre exclusão e inclusão discursiva, ainda que fundamentada em elementos teóricos mais da área da antropologia do direito, poderiam dialogar bastante com a temática e contribuir para se pensar criticamente sobre os modos de se lidar com a diferença.

Voltando ao episódio ora descrito, a *exclusão discursiva* da comunidade indígena foi literal.

No entanto, ainda assim, nem sempre os processos de exclusão discursiva são percebidos como tal pelos membros do MPF.

Não é que os membros, intencionalmente, não valorizem o ponto de vista dos demandantes. Pelo contrário. Em suas falas, eles não expressam ter dúvidas quanto ao dever de pleno respeito à autonomia dos indígenas. Todos os Procuradores da República com quem conversei expressaram que valorizam a autonomia dos grupos que demandam a atuação do Ministério Público.

A publicação pelo MPF do artigo já mencionado, *Reminiscências tutelares: A MP 870/2019 e seu projeto inconstitucional para os povos indígenas* (Palmquist .et al., 2019), é ilustrativa para indicar como o órgão, de fato, adota um discurso institucional no sentido de reconhecer a capacidade e o valor das pessoas indígenas.

Ao relatarem como se dá sua própria atuação no campo da tutela coletiva, os Procuradores da República descrevem suas ações como resultado de interpretações a comandos legais que devem ser por eles atendidos, na qualidade de agentes públicos investidos em uma função específica, de *defesa da sociedade*.

Eles se vêem, portanto, como parte de uma engrenagem que é a Constituição de 1988 que, ao atribuir ao Ministério Público a função institucional de *defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*, sendo a atuação do órgão regida, ainda, pelos princípios constitucionais da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, confia que seus membros irão tomar as providências necessárias para tanto.

Um membro me disse o seguinte, quando o questionei sobre como a ideia de indisponibilidade do interesse público orienta sua atuação:

Obrigatoriedade existe no sentido de que são direitos indisponíveis. Então, se a pessoa envolvida não pode dispor, quanto mais o Ministério Público. Mas a gente consegue às vezes fazer algumas composições. Isso que é interessante na tutela coletiva e que está começando um pouco no crime, com o ANPP. Você começa a fazer acordos e composições buscando uma solução melhor. Talvez não a melhor, mas a possível. E é isso que tem que mover a gente, o que é possível.

Em tal cenário, cujo produto final é a *defesa da sociedade* na forma que é *possível*, a escuta dos beneficiados pela atuação do Ministério Público (ou, a *inclusão discursiva*) é entendida apenas como uma parte do processo. A *inclusão discursiva* pode ser, então, mais ou menos relevante, a depender de muitos fatores, como a natureza e a complexidade da questão levada a conhecimento do órgão. Tutelar as pessoas parece ser mais importante do que tutelar os direitos.

Um outro membro relatou que o contato direto com os cidadãos demandantes pode ser indispensável em alguns casos, tal como para fins de viabilizar a própria compreensão do problema levado à apreciação do MPF - o que costuma ocorrer mais nos conflitos envolvendo direitos de comunidades tradicionais. Para ilustrar seu ponto, ele me contou de uma demanda envolvendo consulta pública referente a direitos de pessoas com deficiência, em que não conseguia entender qual era, de fato, o problema, o que só foi possível por meio da interlocução direta com os demandantes. Mas outras questões que chegam ao MPF não necessitariam de uma interlocução mais intensa para serem compreendidas, podendo ser dispensadas, segundo o Procurador.

Além da natureza do conflito, o estabelecimento de um diálogo mais próximo com os demandantes pode ser influenciado pelas possibilidades de atuação que o membro vislumbra como minimamente viáveis no momento, considerando tanto aspectos mais abrangentes como os mais triviais.

No caso do Santuário Sagrado dos Pajés, já na fase de cumprimento de sentença, há vários pedidos da comunidade de reunião com o MPF. Eles demoraram a ser atendidos pelo fato de os membros entenderem que seria melhor aguardar um momento mais oportuno para o encontro. Férias, por exemplo, foi um desses motivos, conforme inclusive pontuado por um membro em entrevista.

A presença do membro titular nestas reuniões é vista como algo importante por ser ele, em tese, um profundo conhecedor do caso, estando mais apto a dialogar com a comunidade e também a dar encaminhamento ao processo, o que pode ocorrer por providências complexas, demoradas e que podem exigir verdadeiro engajamento, inclusive emocional, o que um Procurador substituto não teria condições de executar. Mais recentemente, em 2023, a comunidade do Santuário Sagrado dos Pajés passou a solicitar a presença em reunião de membros que estiveram envolvidos por mais tempo no caso, por serem conhecedores e “deterem a memória de atuação institucional do MPF no acordo judicial” (conforme registrado em um e-mail dirigido à PRDF em agosto).

O contexto político local e nacional e sua repercussão na disponibilidade dos órgãos públicos em colaborarem também foi motivo apontado para postergar conversas pessoais com a comunidade indígena. Segundo informado por um membro, no caso do Santuário, algumas reuniões nos anos de 2020 a 2022 não foram marcadas prontamente levando-se em conta que a postura pouco colaborativa da Funai deixava a margem de atuação do MPF mais estreita ainda. Por essa razão, e considerando, conforme dito por esse mesmo membro, que “conflitos que envolvem populações tradicionais, direitos fundamentais, implementação de políticas públicas, se não tiver estratégia, não sai do lugar”, seria inútil receber a comunidade para ouvir suas demandas em um contexto em que o MPF entendia ser, estrategicamente, ruim.

Por fim, as entrevistas com os membros apontaram que o contato mais direto com os demandantes acaba sendo pautado por certa cautela quanto à aproximação. Há uma preocupação dos Procuradores, em consonância com a sua atribuição de *defesa da sociedade*, em se manterem como porta-vozes dessa sociedade, e não de interesses individuais específicos, não podendo as suas atribuições serem confundidas com as de um advogado. Um Procurador me disse, ao falar de sua relação com as partes em um dos casos, que:

Você tem que ter cuidado, enquanto Ministério Público, de não se confundir como advogado, o advogado que vai atender o interesse do cliente, custe o que custar. Porque a relação do advogado-cliente é inclusive uma relação remuneratória, o advogado tem que servir ao cliente. Agora, o Ministério Público, ele faz esse papel de advogado da sociedade, mas ele tem esse espaço de distanciamento pra dizer, “olha, por mais que sejam justas suas reivindicações, há outros interesses aqui, e tem legislação, a gente tem que fazer um concerto aqui, [...] você tem que compor esses interesses e tem

que ter um órgão que consiga compor uma visão global, porque a gente sempre acaba tendo uma visão segmentada.

Outra fala que, indiretamente, também ilustra esse ponto, foi a de um Procurador da República sobre a suposta não isenção de perícias antropológicas⁸⁷:

No campo da antropologia, os antropólogos que estudam as comunidades acabam se integrando um pouco à comunidade, pois tem que conhecer profundamente a comunidade para estudá-la. Então, todo mundo diz que perícia antropológica nunca é isenta, porque está sempre vinculada a uma experiência concreta que o antropólogo teve, vinculado mesmo à comunidade. Então eles se sentem um pouco parte da comunidade, então nunca vai ser isento. Mas eu não senti nas informações e nos dados técnicos que foram levantados [no caso do Santuário dos Pajés] esse viés de “*vamos defender a qualquer custo, pois estamos vinculados*” [...].

A fala reflete uma compreensão do *envolvimento pessoal* como um elemento potencialmente prejudicial à imparcialidade. Aqui, o Procurador se referia aos laudos antropológicos. Mas o mesmo raciocínio se aplicaria à atuação de um membro do MP, no sentido de que o envolvimento pessoal poderia levar à adesão total ao ponto de vista dos demandantes, em suposto prejuízo da imparcialidade necessária à defesa da sociedade.

A imparcialidade, em consonância com a própria ideia de Estado democrático de direito, é tida pelos Procuradores como atributo necessário para a execução da função institucional da defesa da *sociedade*.

Baptista (2013, 2020), a partir de sua pesquisa empírica realizada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, entre 2008 e 2012, vem apontando como a imparcialidade dos magistrados é uma categoria estruturante do sistema judiciário brasileiro:

Ou seja, o sistema jurídico difunde a crença na imparcialidade judicial como sendo condição para se atingir a “verdade” e a “justiça” e, para tanto, sustenta discursivamente a sua existência.

E este mesmo sistema internaliza que “ser imparcial” é julgar de acordo com aquilo que consta nos autos processuais e não segundo fatores externos, “extra-autos”. (Baptista, 2013, p. 304).

De fato, é curioso observar, empiricamente, a preocupação dos Procuradores da República com a imparcialidade de sua conduta, já que, no campo da *tutela coletiva*, o Ministério Público, dotado de *autonomia* institucional, frequentemente

⁸⁷ Para um aprofundamento na temática dos compromissos e responsabilidades éticas da antropologia, ver Cardoso de Oliveira, 2010a.

assume a posição não apenas de fiscal da lei, mas de parte - ou seja, de quem a imparcialidade, em regra, nem mesmo seria exigida.

Tal achado do campo suscita a possibilidade de um aprofundamento posterior, a partir do trabalho de Baptista, sobre as representações dos membros do MP sobre o princípio da imparcialidade e da autonomia, inclusive para a compreensão de como a atividade do MP, no sistema de justiça brasileiro, parece acabar se aproximando da atividade da magistratura.

De qualquer forma, para este momento, o que se constata é que, em um cenário em que a conduta dos Procuradores da República é orientada pela assunção por eles de um *dever de defesa da sociedade*, em cumprimento à Constituição, a disponibilidade para uma escuta mais ativa pode vir a ser temperada por essa preocupação com a imparcialidade.

Por fim, a preocupação com a imparcialidade parece estar concatenada com a *tutela* e a *hipossuficiência* como noções estruturantes da atuação estatal no Brasil, no sentido de que a sociedade civil, entendida como incapaz de administrar seus conflitos, precisaria do Estado - necessariamente imparcial - para tanto. Como aponta Baptista:

E esta propagação do mito da imparcialidade do juiz está a serviço de outras crenças do campo, tais como, a crença na busca da verdade e a crença de que a sociedade civil não tem condições de administrar os seus próprios conflitos, tornando imprescindível o exercício da jurisdição estatal, deslocando-se para o Estado a legitimidade de administrar os conflitos particulares, sob o fundamento de que apenas um *tertius* - que deve ser imparcial - é capaz de fazê-lo de forma desinteressada. (Baptista, 2013, p. 305).

Como uma outra importante consequência do forte senso de dever de cumprimento da função constitucional, é possível apontar a preferência dos membros de adotarem soluções que levem a resolução do conflito extrajudicialmente.

Todos os Procuradores que entrevistei atuantes na área da tutela coletiva apontaram que, nesse campo, a atuação extrajudicial costuma ser muito mais eficaz do que a atuação pela via judicial, ainda que a via extrajudicial seja bem mais trabalhosa.

De fato, os conflitos de direitos coletivos costumam envolver fortemente a dimensão do reconhecimento e suas respectivas demandas, sendo essa a dimensão temática dos conflitos que o Poder Judiciário mais tem dificuldade de lidar.

A preferência pela resolução extrajudicial dos conflitos está bem sintetizada na seguinte máxima dita por um Procurador: “o Judiciário é o cemitério das boas causas”, de forma que “se você quiser enterrar uma boa causa, você judicializa”⁸⁸. E ele continua, dizendo que “é mais trabalhoso você operar no campo da negociação, nas discussões e tentar operar os conflitos tentando convencer uma parte a ceder, e a outra a ceder. É muito mais trabalhoso, emocionalmente é desgastante. E é muito mais fácil pro membro do Ministério Público pegar a minuta, dar uma olhadinha e ajuizar a ação. Mas aí a efetividade não me pareceu boa. Intuitivamente nunca me pareceu boa”.

De fato, a resolução extrajudicial dos conflitos não é vista pelos membros como mais fácil, mas sim, como a mais efetiva. A percepção é de que ela exige muito mais dedicação, inclusive do ponto de vista emocional, uma vez que os Procuradores precisam atuar no campo das negociações e discussões, mediando pontos de vista e possibilidades de concessões, como verdadeiros articuladores. Mas é justamente por reputarem a atuação extrajudicial como mais efetiva - e, portanto, mais hábil a fazer cumprir a Constituição - que, no campo da tutela coletiva, eles priorizam esse tipo de atuação.

Em 2014, o CNMP instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público (Resolução do CNMP nº118/2014), com o objetivo de “assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição”, incumbindo ao MP brasileiro “implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos”.

Essa política foi depois complementada pela Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, de 2017 (Recomendação do CNMP nº 54/2017), a qual dispunha expressamente que “sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais

⁸⁸ Como já destaquei, um outro Procurador com quem conversei informalmente, este mais atuante na área criminal, expressando um ponto de vista um tanto quanto mais pessimista do que o dos membros que atuam na tutela coletiva, tinha uma outra máxima, de que, “no campo da tutela coletiva, ou você resolve a questão com um ofício, ou então não tem solução”.

célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade” (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

A preferência pela resolução extrajudicial dos conflitos se desdobra em mais outro aspecto, que é o de levar o membro a atuar adotando medidas que estão mais no horizonte do possível, do negociável, do factível, do que no horizonte de contemplação plena de direitos de cidadania.

Essa postura é permeada pelo caráter tutelar estrutural da instituição e pela ideia de hipossuficiência dos demandantes, resultando em processos de exclusão discursiva que fazem com que certos tipos de demandas não sejam levadas a sério pelo órgão, como se os demandantes não tivessem noção do que estão, de fato, reivindicando. Assim, certas demandas podem acabar sendo compreendidas como exigências menos legítimas, disparates, tal como ocorreu no caso do Santuário Sagrado dos Pajés.

Os órgãos do poder público - GDF, Terracap, Funai e Ibama -, e também o MPF, tiveram dificuldade em levar a sério a demanda da comunidade indígena de permanecer no local e de que a área fosse reconhecida como terra indígena, e não apenas reserva indígena.

Sem desconsiderar que os posicionamentos controversos quanto à natureza e tempo da ocupação indígena se justificam, ante a especificidade do caso, é fato que o pleito da comunidade em permanecer no local, com o reconhecimento da área como terra indígena, era frequentemente interpretado como desarrazoado, exagerado e ilegítimo. Isso quando não era tido simplesmente como um pleito interesseiro, como se eles quisessem unicamente se valer do acontecimento para obterem vantagens pecuniárias⁸⁹.

Mas, o que chama a atenção, principalmente nas comunicações dos órgãos distritais e nas matérias da imprensa na época, e faz pensar nesse aspecto da exclusão discursiva, é uma espécie de total naturalização da área como bairro, de uma naturalização de um direito ao seu loteamento. É como se houvesse um direito natural de o bairro existir ali e, como consequência lógica, um dever natural de os indígenas desocuparem a área, sendo ilegítima e descabida qualquer posição que

⁸⁹ Digo isso sem desconhecer que, de fato, alguns indígenas efetivamente pediram vultuosas indenizações em dinheiro para deixar o local que ocupavam, conforme assinalado na descrição do caso do Santuário Sagrado dos Pajés.

contrariasse essa premissa. Nessa perspectiva, a concessão pelo Estado de uma outra área para a comunidade indígena seria uma benesse, um verdadeiro ganho, já que eles não teriam direito a nada mesmo.

Tomando-se exclusão discursiva, então, como toda situação em que o poder público, intencionalmente ou não, deixa de proceder à escuta do cidadão - seja por não ter meios institucionais adequados para tanto, seja por situar a demanda do cidadão em um plano inferior da cidadania (Cardoso de Oliveira, 2020) -, pode-se considerar que, no caso do Santuário, ela ocorreu desde o início do procedimento, manifestando-se de diferentes formas e intensidades.

Quanto às reuniões, foram vários pedidos formulados pela comunidade indígena, tanto à PRDF como à 6ª CCR, em 2021 (outubro), 2022 (maio, agosto e novembro) e 2023, para tratar sobre o cumprimento da ação civil pública. A principal motivação da comunidade indígena para tratar pessoalmente com os membros do MPF era a relativa inércia dos órgãos públicos em implementar as medidas assumidas por eles no acordo, tais como a instalação de postes de energia elétrica, o cercamento da área da terra indígena e a extrusão de invasores, além do agravamento da situação de conflito que se instalou entre a comunidade do Santuário e os indígenas da Aldeia Teko Haw.

Os pedidos de reunião foram postergados em razão das situações acima descritas: afastamentos (férias e desoneração temporária das atribuições do ofício); mudanças de titularidade; necessidade de se aguardar o posicionamento de órgãos públicos. Em algumas comunicações nos autos, a comunidade, apesar de reiterar sua confiança na atuação do MPF, se queixa dessa situação veementemente, pontuando que “estamos há mais de um ano solicitando esta reunião que injustificadamente tem sido nos negada, e postergada”⁹⁰.

⁹⁰ Em comunicação por email, de agosto de 2023, o advogado representante da comunidade expressa que: “Sem dúvida que ainda manifestamos interesse na reunião com os membros da Procuradoria da República do Distrito Federal que acompanham o nosso caso do Santuário Sagrado dos Pajés- Pajé Santxiê Tapuya em Brasília, não apenas considerando as situações e fatos graves que a comunidade vem enfrentando na área decorrentes do não cumprimento do acordo judicial, mas principalmente porque estamos há mais de um ano solicitando esta reunião que injustificadamente tem sido nos negada, e postergada. Mas manifestamos confiança na instituição do Ministério Público Federal, e mais especificamente nessa Procuradoria da República no Distrito Federal e nos seus membros que já longa e historicamente acompanha nossa situação em Brasília e tem atuado com zelo na defesa dos direitos territoriais da comunidade indígena Santuário dos Pajés - Pajé Santxiê Tapuya, conforme o Artigo 231 da Constituição Federal.”

Ou seja, ainda que as motivações para não se proceder a uma escuta mais direta dos demandantes possam ser tidas como razoáveis, e que tais motivos sejam, em geral, acatados pela comunidade indígena, que compreende as limitações da atuação do órgão, elas não deixam de gerar ressentimentos.

Um outro episódio ilustrativo da exclusão discursiva foi uma reunião ocorrida em 30 de julho de 2008, poucos dias depois da assinatura do TAC, na PRDF, que tinha como objeto “LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO SETOR NOROESTE E TAC DE REMOÇÃO DA COMUNIDADE INDÍGENA EXISTENTE NO LOCAL”.

A reunião foi realizada no interesse de um outro procedimento, que tinha como objeto apenas as questões ambientais envolvendo a construção do Setor Noroeste.

É que o TAC de julho de 2008 previu a remoção da comunidade indígena para o interior da unidade de conservação (ARIE) que seria criada próxima ao empreendimento, o que o Procurador da República atuante na esfera ambiental entendeu não ser possível. Essa reunião visava acertar a retificação do acordo e a definição de um outro local para onde seria deslocada a comunidade indígena.

Na reunião estavam presentes o Procurador da República que assinou o TAC, o membro da PRDF que atuava na área ambiental e representantes da Terracap, GDF e Ibama.

Mais uma vez, a comunidade indígena não participou do encontro e, ao que tudo indica, sequer foi convidada, havendo apenas um registro na memória da reunião de que “o novo local proposto já é parcialmente ocupado pela comunidade, o que resultará em menores prejuízos aos indígenas e que proporcionará maior privacidade ao beneficiados. De qualquer sorte, a comunidade indígena será consultada antes da assinatura desse termo aditivo.”

Há mais um episódio que vale a pena destacar. Em março de 2009, após a declaração de nulidade pela 6ª CCR do TAC de 2008, os autos retornaram à PRDF para a continuidade da apuração. Foi, então, proferido um despacho que ordenava a realização dos seguintes atos: expedição de ofício aos órgãos distritais, para comunicar sobre a decisão da 6ª CCR e sobre a anulação do TAC; expedição de ofício ao Ibama, para que o licenciamento ambiental fosse paralisado, haja vista que, com a anulação do acordo, as cláusulas da licença prévia concedida à Terracap não

poderiam ser consideradas cumpridas; e à Funai, para manifestação sobre providências adotadas para permitir a presença da comunidade indígena no local.

Não houve, contudo, a determinação de encaminhamento de nenhuma comunicação oficial à comunidade indígena sobre o reconhecimento da invalidade do TAC, invalidade esta decorrente, justamente, da ausência de participação indígena no ato.

Embora seja bastante provável que a comunidade tivesse conhecimento da deliberação da 6ª CCR, ou de que o próprio Procurador da República oficiante à época tenha dialogado com a comunidade sobre a deliberação da 6ª CCR, sem que isso tenha sido registrado nos autos, a ausência do ato formal de comunicação à comunidade indígena configura, objetivamente, mais uma situação de exclusão discursiva.

A invisibilização da comunidade indígena perante o poder público e a sociedade, em termos mais gerais, foi alimentada desde que ela se estabeleceu no local. Os processos de exclusão discursiva ora descritos parecem ser, em alguma medida, uma continuidade de um apagamento que perdura antes mesmo da eclosão do conflito pela implementação do novo setor habitacional.

Nesse sentido, podem ser entendidos também como processos de exclusão discursiva, em alguma medida, a perda dos autos do pedido formulado pela comunidade em 1996 perante a Funai, de constituição de um GT para demarcação e registro da terra indígena; o fato de a Funai, depois, ter encaminhado a questão para a Terracap, se esquivando de suas atribuições institucionais; e o jogo de empurra entre os órgãos do poder público quanto à responsabilidade pela adoção de certas providências no curso do licenciamento ambiental pelo Ibama.

Do trabalho de campo emergiu, ainda, mais um processo que poderia ser entendido como de exclusão discursiva.

Conheci o caso do Santuário a partir da ação civil pública ajuizada pelo MPF, de forma que a primeira interpretação que fiz sobre ele foi de que se tratava de uma bem sucedida atuação do órgão, em plena harmonia e colaboração com a comunidade. Quando passei a falar com alguns membros que pretendia estudar esse caso no mestrado, alguns me advertiram que ele era bem mais complexo do que eu imaginava, pois o inquérito civil teria sido arquivado, mas a 6ª CCR não teria homologado o arquivamento, determinando a continuidade da apuração.

Ao analisar os autos me surpreendi com o que vi, pois os fatos não se sucederam exatamente da forma como me foi relatado. Não havia sido um mero arquivamento, pelo encerramento da investigação. Houve a celebração pelo MPF com órgãos do poder público de um acordo que envolvia os interesses diretos de uma comunidade indígena sem a participação da comunidade ou da Funai. O inquérito civil não foi encaminhado para a 6ª CCR por mera burocracia, mas porque a comunidade apresentou um recurso em face do TAC.

Considerando que se trata de fatos ocorridos há praticamente 15 anos, é natural que detalhes escapem à memória dos envolvidos e que os acontecimentos se confundam. Eu não esperava que os membros me fizessem relatos detalhados do que aconteceu e tampouco os estava inquirindo sobre esses acontecimentos.

Mas me chamou a atenção como, mesmo os Procuradores mais envolvidos com o caso, ao fazerem um histórico dos acontecimentos, não mencionam expressamente a contestação dos indígenas e até mesmo que houve de fato uma anulação do TAC. Alguns me falaram que o TAC foi encaminhado à 6ª CCR para homologação, sem mencionar as impugnações. Outros não tinham certeza se o TAC havia sido de fato firmado e, depois, anulado. Outros, sem mencionar o TAC, relatam que teria ocorrido um arquivamento do procedimento, e que esse arquivamento não teria sido homologado pela Câmara.

A anulação do TAC se tornou na história oral da PRDF um *arquivamento*, ato que ostenta uma conotação bem menos negativa do que a *invalidação* de um ato do próprio órgão. E o recurso da comunidade indígena também não foi lembrado por nenhum membro.

É, portanto, curioso como, na memória oral da instituição, o protagonismo da comunidade indígena não é narrado, resultando, em certa medida, em mais um silenciamento de sua voz.

Por fim, ilustrando como os processos de exclusão discursiva continuam operando no caso do Santuário, inclusive no que se refere ao aspecto do tratamento inferior no plano da cidadania, deve ser destacado o episódio dos embargos de declaração ocorrido em 2023, no cumprimento do acordo da ação civil pública. A capacidade processual da comunidade indígena foi simplesmente desconsiderada na manifestação do MPF nos autos.

Todos esses episódios de exclusão discursiva, levando a algumas situações de sujeição civil, indicam as consequências da ação tutelar do MPF, demonstrando como seus mecanismos operam sem que os agentes desse sistema, necessariamente, se deem conta disso.

A ideia de *dever de tutela da sociedade*, por justificar a existência da instituição, estrutura o modo de ação de seus membros e, conseqüentemente, a administração do conflito em seu âmbito de atuação.

Essa estrutura, por sua vez, é atravessada por outros princípios que também pautam as atribuições funcionais da instituição, notadamente no campo da *tutela coletiva*, os quais são contraditórios com a ideia de *tutela*, como a noção de igualdade cidadã encampada pela Constituição de 1988 e os direitos decorrentes dela.

O resultado desse caldo é uma certa dissintonia entre o discurso institucional do Ministério Público e suas práticas, com consequências para o processo de administração do conflito.

Realmente, é paradoxal e estranhamente perturbador o fato de Ministério Público, cuja atividade fim está estruturada na ideia de hipossuficiência, ter ganhado força institucional no campo do processo coletivo justamente pela Constituição de 1988, cujo texto é o mais comprometido com valores democráticos e com a noção de uma igualdade cidadã.

Esse paradoxo parece se expressar no art. 232 da Constituição da República que, ao tempo em que reconheceu que os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, determinou a intervenção do Ministério Público em todos os atos do processo.

Alguns autores atribuem à Constituição de 1988 o fim das políticas de Estado assimilacionistas e o fim do regime de tutela dos indígenas, com a adoção de um sistema de *tutela de direitos* dos indígenas, com a participação obrigatória do Ministério Público, o que seria substancialmente diferente.

Hoje, o artigo 232 reformulou essa ideia: os índios, individualmente, e não só as comunidades, podem ingressar em juízo para a defesa de seus interesses. Os índios deixam de ser relativamente incapazes e passam a ter capacidade civil plena, capacidade de serem partes, independentemente da assistência da Funai ou do Ministério Público. Este, por sua vez, passa a ter o dever de intervir em todos os atos do processo. A intervenção do Ministério Público é obrigatória, como função protetiva, no qual irá atuar

como “fiscal da lei”, em virtude de estar evidenciado interesse público pela qualidade da parte, os indígenas, e não pela incapacidade da parte. Não se trata mais de assistência, na qual a Funai e o Ministério Público ingressavam para auxiliar as comunidades indígenas, já que “os incapazes serão representados ou assistidos por seus pais, tutores ou curadores, na forma da lei civil.”, conforme dispõe o artigo 8º do Código de Processo Civil. Logo, a Constituição espancou a ideia de tutela. (Beckhausen, 2014, p. 126).

No entanto, à vista das reflexões sobre a estrutura tutelar que orienta a ação institucional do Ministério Público, e indagando, ainda, a partir do material etnográfico, se haveria diferença substancial em nosso sistema jurídico entre a *tutela da pessoa* e a *tutela de seus direitos*, é de se cogitar se o Ministério Público, com a Constituição de 1988, não acabou assumindo uma posição de *poder tutelar*.

A resposta a esse questionamento pode vir a ser dada em um outro momento, a partir de um estudo mais aprofundado da noção de poder tutelar e gestão da conquista, de que fala Antônio Carlos de Souza Lima (1997, 2010, 2014, 2014a).

Para o escopo desta pesquisa de mestrado, entendo que destacar a noção de tutela e hipossuficiência como estruturantes dos processos acima já se revela muito proveitoso, uma vez que esses conceitos não costumam ser problematizados no sistema de justiça.

No campo do direito, a tutela e a hipossuficiência não costumam ser acionadas como conceitos negativos, sendo utilizadas de forma naturalizada e neutra. A hipossuficiência é um dado, uma constatação, e a tutela é entendida como a resposta esperada para ela.

A partir da reflexão sobre tais conceitos e de como eles operam, é possível, no entanto, jogar luz na ocorrência de variados processos de exclusão discursiva causados por eles - processos esses que, muitas vezes, nem são percebidos como tal - e, assim, fazer uma leitura crítica da ideia de tutela, hipossuficiência e da atuação do Ministério Público no campo do processo coletivo.

Os Procuradores da República que trabalharam nos casos analisados são membros comprometidos com as funções constitucionais do Ministério Público e com a justiça social. Eles têm boa formação acadêmica e bastante experiência na área de direitos coletivos, inclusive experiências anteriores ao ingresso na carreira do MPF. Fazem parte de uma parcela de membros que, dentro do próprio órgão, tem um perfil específico, mais garantista, dialógico e, inclusive, mais afinado com a tutela coletiva do que com a área criminal.

O campo etnográfico evidenciou que, ainda assim, não obstante o perfil de atuação voltado para a realização da justiça social, no curso da administração de conflitos envolvendo o Ministério Público, suas condutas podem resultar em processos de exclusão discursiva, com repercussões negativas para a vivência de cidadania.

As ações dos membros, mesmo que, em regra, estejam orientadas por uma real perspectiva de efetivo cumprimento da Constituição *Cidadã*⁹¹, podem, paradoxalmente, gerar variados processos de exclusão discursiva, que vão desde uma demora a atender um pedido de reunião sobre o caso, até a celebração de um acordo que envolve a realocação de toda a uma comunidade indígena sem a sua participação.

É dessa forma que a ação do Ministério Público de caráter tutelar ganha corpo. E é dessa forma que, frequentemente, a postura tutelar nem chega a ser percebida como geradora de processos de exclusão discursiva pelos próprios membros da instituição e que deveria, portanto, ser evitada, uma vez que resulta em vivências de cidadania inferior, e não de igualdade cidadã (ou seja, ser ouvido e respeitado).

A exclusão discursiva pode ser entendida, por si só, como uma experiência não desejada em uma sociedade que se orienta por valores relacionados à igualdade cidadã.

Mas, mais do que isso, a identificação da ocorrência de processos de exclusão discursiva leva a refletir sobre a eficiência da atuação ministerial, pois ela evidencia a dificuldade de se proceder a uma escuta de qualidade do pleito dos demandantes. A compreensão inadequada dessas demandas acaba resultando não apenas em ressentimentos, mas também na adoção de medidas que pouco contribuem para a administração do conflito - quando não o agravam.

Isso fica bem evidente no episódio do TAC de 2008. O Ministério Público, por não levar a sério a demanda da comunidade indígena quanto ao seu pleito de

⁹¹ Um membro, me explicando sobre sua atuação funcional, disse que fazia muitas visitas *in loco* a comunidades indígenas, quando, no início de sua carreira, estava lotado em Manaus/AM. Ele “tinha a percepção de que “tinha que conhecer a vida real das pessoas ali para, digamos assim, amadurecer minha visão do direito a partir da vivência das pessoas, e não o contrário. Eu pego a legislação, e eu vou lá como um instrumento para enquadrar um conflito que está estabelecido ali. Eu quero entender o conflito, a partir do entendimento desses atores que estavam envolvidos. Aí, como eu faço a leitura da legislação? E não o contrário. Eu pego a legislação como a gente aprende no curso de direito, e vou ver se a sociedade está enquadrada com a norma estabelecida”.

permanecer no local, acabou celebrando um acordo que, de forma contrária à demanda do grupo, chancelava sua remoção e que, depois, precisou ser anulado pelo próprio MPF. E, não obstante a declaração posterior de invalidade pelo próprio MPF, o acordo permitiu a realização de outros atos que continuaram a produzir efeitos por anos, como a concessão da licença ambiental pelo Ibama que permitia a continuidade do empreendimento.

O caso do Santuário nos faz pensar, ainda, como a atuação do Ministério Público pautada em concepções paradoxais foi e vem sendo tensionada pelo protagonismo da comunidade indígena na defesa de seus interesses.

O campo demonstra de forma muito eloquente o protagonismo da comunidade indígena do Santuário. Eles não apenas provocaram a atuação do Ministério Público no caso, em 2008, apresentando uma petição no órgão para esse fim, como vem, desde então, mesmo sujeitos a constantes processos de exclusão discursiva, acompanhando e participando ativamente dos atos dos procedimentos administrativos e também judiciais.

Medidas relevantes do MPF, para fins de proteção do direito de a comunidade indígena permanecer no local, foram adotadas por provocação direta da comunidade. A ação civil pública foi ajuizada porque a comunidade não aceitou o TAC de 2008 que, em tese, resolveria extrajudicialmente o conflito. Depois da anulação do acordo, em 2009, atuou ativamente no procedimento, fornecendo informações e elementos para que o MPF ajuizasse a ação em benefício da tese que defendiam, de tradicionalidade da ocupação. É possível visualizar essa participação nos autos, nas várias manifestações da comunidade, muitas delas acompanhadas de documentos técnicos, como laudos antropológicos e trabalhos acadêmicos. E também na fala de um membro que atuou no caso:

Eles eram super articulados, vinham sempre junto com os estudantes. [...] Eles vinham muito, vinham com uma certa frequência. E também ligavam muito. Na época eles sofriam muito no local com ataques e agressões, às vezes porque alguma força policial não estava bem inteirada de onde poderia ingressar para realizar diligências, às vezes algum órgão do GDF que chegava lá e queria fazer alguma atuação; às vezes conflito com a própria Terracap por conta da implementação dos empreendimentos. Então assim, a gente tinha contato frequente, não necessariamente pessoal. Me lembro de ter feito várias reuniões com eles, muitas.

No curso da ação judicial, a postura ativa da comunidade se manteve. Foram eles que comunicaram ao MPF a finalização do trabalho técnico pela Funai em 2011

- o qual destinava-se a subsidiar a instauração do GT para demarcação da terra indígena pelo órgão indigenista -, dando mais elementos para que o MPF pleiteasse uma medida liminar que mantivesse a comunidade no local, o que efetivamente veio a ocorrer. Essa liminar foi concedida em 2011 e, como me advertiram vários membros, ela “nunca caiu”, o que é visto por eles como algo admirável.

E, como consequência do protagonismo da comunidade indígena, viu-se, e ainda se vê, o tensionamento da relação entre ela e o MPF, tal como ocorreu no caso da assinatura do acordo em 2008 e nos demais episódios já descritos.

A análise etnográfica dos acontecimentos evidencia que o *sucesso* desse caso não resultou apenas da *boa* atuação do MPF, ou de uma parceria totalmente colaborativa entre o MPF e a comunidade, mas do tensionamento constante da relação desses sujeitos.

Não seria demais dizer que, até agora, foi da insistência dos *vulneráveis* beneficiados pela atuação do MPF em serem ouvidos adequadamente, e da resposta que o MPF foi capaz de dar a essa insistência, levando a sério seus pleitos e, assim, superando os processos de exclusão discursiva, que foram tomadas as medidas mais eficazes para a proteção do direito da comunidade indígena⁹².

Nesse sentido, embora se verifique, no curso do processo, situações graves de exclusão discursiva como o episódio do TAC de 2008, que podem ser caracterizadas como parte de um processo de sujeição civil (entendendo-se a sujeição civil como a exclusão discursiva em sua acepção mais forte), se verifica, igualmente, que o processo de sujeição civil não culminou na internalização da hipossuficiência pela comunidade indígena.

Como assinala Cardoso de Oliveira, os processos de sujeição civil podem desencadear variadas respostas dos tidos como hipossuficientes:

[...] (1) o excluído não aceita a condição e faz questão de ser ouvido; (2) o excluído além de demandar audiência demanda que seu mérito, valor, ou dignidade seja reconhecido; (3) o excluído não se conforma com sua condição, mas se sente impotente para contestá-la; (4) ou ainda, internaliza a condição de duplamente hipossuficiente e assume a sujeição civil. Este último caso, significa a assunção da condição de inferioridade no plano da cidadania, com todas as implicações e sofrimentos daí decorrentes, numa sociedade em que tal condição coloca o ator numa situação de quase sub-humanidade. (Cardoso de Oliveira, 2020).

⁹² A atuação dos Procuradores da República em tais termos - mais *inclusiva* discursivamente - é reconhecida e valorizada pela comunidade do Santuário dos Pajés, que designa alguns membros como *Procuradores de Tupã*.

Em ambos os casos examinados nesta pesquisa, a reação das comunidades demandantes se aproxima mais da segunda hipótese.

Protagonistas de suas demandas, elas exigem não apenas serem ouvidas adequadamente, mas também que o valor intrínseco de sua identidade seja reconhecido pelo MPF e pelo Estado.

O protagonismo da comunidade é evidente não apenas no caso do Santuário Sagrado dos Pajés, mas também no caso do Seu Wanderley.

O procedimento administrativo para acompanhar a prisão da liderança e sua repercussão para a comunidade cigana foi instaurado a partir de representação da filha do Seu Wanderley, o que indica ter sido decisiva sua iniciativa pessoal.

Por sua vez, foi a partir do ingresso do MPF no caso que o conflito e a sua administração passou a pautar-se, também, na necessidade de observância dos elementos próprios da cultura cigana para compreender de forma mais efetiva o que se passou no episódio que levou ao indiciamento e denúncia da liderança cigana - e não para alimentar processos de estigmatização pelo qual já passam esse grupo.

Se, em um primeiro momento, a atuação do MPDFT não levava em conta seriamente as especificidades culturais do grupo (a ponto de não conseguir detectar inconsistências nos depoimentos dos envolvidos, que acusavam o Seu Wanderley do cometimento de um crime apenas por identificá-lo como a pessoal de chapéu e dentes de ouro), a comunidade cigana, provocando a atuação do MPF, acabou por também tensionar a atuação do MPDFT, que chegou inclusive a se manifestar no sentido de que Seu Wanderley não fosse a júri, por ausência de elementos de prova da suposta autoria do crime.

Em resumo, nos dois casos, o que se vê é um protagonismo dos *tutelados*, provocando o Ministério Público a escutar adequadamente suas demandas. Quando essa escuta ocorre de fato, mitigando-se a postura tutelar do órgão, há uma superação de processos de exclusão discursiva que faz com que o Ministério Público adote, no processo de administração de conflitos, medidas mais concatenadas com a realidade e com as demandas dos grupos.

A atuação do Ministério Público nesses termos - menos tutelar e mais inclusiva discursivamente - encampa uma atuação estatal que parece concretizar de um modo mais consistente a ideia de igualdade cidadã, o que, por si só, é positivo.

Mas, mais do que isso, o que se vê nos dois casos é que, ao superar processos de exclusão discursiva, a atuação do Ministério Público também se mostra mais efetiva no sentido de se assegurar os direitos das comunidades. Ou seja, de fazer cumprir a ordem jurídica brasileira.

Ainda que essa conclusão possa soar contraintuitiva, o que o campo vem demonstrando é que a *inclusão discursiva* parece levar a uma atuação de maior qualidade e efetividade do MPF. Como disse um dos membros que atuou no caso do Santuário após a não homologação do TAC pela 6ª CCR, a conduta da Câmara teria sido uma “correção de rumos providencial”.

A inclusão discursiva merece mais um aprofundamento, que vou fazer no tópico a seguir, me valendo da ideia de *dádiva*, a qual possibilitará um aprofundamento maior nas reflexões.

Mas gostaria de pontuar, para finalizar este tópico, que nem sempre a provocação dos grupos *tutelados* encontra eco dentro do órgão.

Nos casos analisados, a abertura *pessoal* dos membros a levarem a sério as demandas das comunidades, fazendo, assim, reverberar seu engajamento, foi relevante para a superação dos processos de exclusão discursiva. Mas processos de exclusão discursiva ocorreram nesses mesmos casos, indicando que nem sempre a provocação dos grupos *tutelados* gerava uma resposta positiva do MPF.

De fato, como já destaquei, está na gênese do órgão o *agir* tutelar, o qual não contribui para processos de efetiva inclusão discursiva. Mas é fato, também, que esse mesmo órgão com vocação tutelar consegue promover uma escuta efetiva dos beneficiados pela sua atuação, levando a sério suas demandas.

A promoção de uma inclusão discursiva parece, no entanto, ainda depender muito da escolha pessoal dos membros, não havendo um desenho institucional que a favoreça. Mas haveria desenho institucional capaz de favorecer essa abertura? E mais, não estaríamos diante de um paradoxo intransponível?

Essas são questões que não podem ser ignoradas. A presente pesquisa não permite respondê-las integralmente ainda. Continuar investigando e refletindo sobre o campo será essencial para tanto.

De qualquer forma, já me parece bastante, por ora, para refletir sobre a contribuição do Ministério Público para a efetivação de direitos de cidadania, o que a presente pesquisa coloca em evidência: que sua atuação se dá por meio de uma

dinâmica intrinsecamente paradoxal, perpassada necessariamente pelas noções de tutela e poder tutelar, hipossuficiência, protagonismo dos tutelados, exclusão e inclusão discursiva.

Nesse sentido, aliás, me parece que a pesquisa também contribui para um adensamento da compreensão de processos de exclusão discursiva.

Em ambos os casos, os processos de exclusão discursiva aconteceram de diferentes formas, em várias intensidades e intencionalidades, com repercussões diversas. Intencionais ou não, sendo processos constantemente reiterados, eles afetam os demandantes e alimentam a dinâmica da administração do conflito. Assim, para se compreender o que se passa com as comunidades tradicionais e suas demandas, bem como para se compreender como se dá a atuação do Ministério Público no campo da tutela coletiva, nenhum desses processos pode ser menosprezado.

6.4 Dádiva, inclusão discursiva e reconhecimento.

A noção de *inclusão discursiva*, como expressão antagônica da *exclusão discursiva*, merece mais um aprofundamento ainda. É que os processos de exclusão e inclusão discursiva acima relatados, atravessados, por um lado, pelo aspecto tutelar do agir institucional do Ministério Público e, de outro, por comunidades tradicionais que agem sem encampar a ideia de hipossuficiência, indicam a possibilidade de se associar a *inclusão discursiva* ao atendimento de demandas de reconhecimento e, também, a uma bem sucedida forma de lidar com a diferença.

A dimensão temática do reconhecimento, teorizada por Cardoso de Oliveira (2011, 2020), ilumina um aspecto fundamental para a compreensão dos conflitos e a efetivação de direitos e, por isso mesmo, vem sendo acionada como categoria analítica nas pesquisas do campo da antropologia do direito.

Cardoso de Oliveira assinala que causas ou conflitos judiciais envolvem três dimensões que precisam ser consideradas para se alcançar uma solução satisfatória para as pessoas envolvidas: a dimensão de direitos, a dimensão de interesses e a dimensão de reconhecimento (Cardoso de Oliveira, 2004, p. 127).

A dimensão dos direitos expressa o aspecto de correção normativa das ações em disputa. No caso do Santuário, essa dimensão perfaz na discussão sobre o

caráter tradicional da ocupação indígena e o respectivo direito ao seu reconhecimento como terra indígena. No caso do Seu Wanderley, a dimensão dos direitos se caracteriza na controvérsia sobre a correção normativa de sua prisão, ou seja, se o ato está de acordo com os requisitos legais ou não.

A dimensão dos interesses relaciona-se com a reparação material propriamente. No caso do Santuário, a dimensão dos interesses pode ser entendida como a repercussão material para a comunidade do reconhecimento da área como terra indígena, garantindo que possam manter no referido espaço os seus modos de vida tradicionais. No caso do Seu Wanderley, a dimensão do interesse se expressa no impacto para a vida pessoal do líder cigano, e também para a sua comunidade, na sua manutenção no cárcere.

E, finalmente, a dimensão de reconhecimento, ou moral, que designa a expectativa das partes de serem tratadas com respeito e consideração. Vou me deter um pouco mais nessa dimensão, resgatando, primeiramente, uma elaboração de Charles Taylor (2000), para só depois então explorar a formulação de Cardoso de Oliveira.

O filósofo canadense Charles Taylor chama a atenção para o vínculo entre identidade e reconhecimento, no sentido de que identidade “[...] designa algo como uma compreensão de quem somos, de nossas características definitórias fundamentais como seres humanos [...]”, de forma que “[...] nossa identidade é moldada em parte pelo reconhecimento ou por sua ausência, frequentemente pelo reconhecimento errôneo por parte dos outros [...]” sendo necessidade humana vital (Taylor, 2000. p. 241-242).

Destaca, ainda, que a associação entre identidade e reconhecimento, que nos é tão familiar, é uma construção própria da modernidade, tendo suas origens no colapso das hierarquias sociais, que eram sustentadas pela ideia de honra. O sentido de honra mencionado por Taylor é o do *ancien régime*, pautando-se precisamente nas ideias de desigualdade e preferências (“[...] para que alguns tenham honra nesse sentido, é essencial que nem todos tenham [...]” (Taylor, 2000, p. 242).

Honra se opõe, desse modo, à noção moderna de dignidade, que é universal e igualitária, partilhada por todos, sendo a base da democracia - que não poderia se sustentar na ideia de honra. Nesses termos, parece lógica a conclusão de que “[...]”

as formas de reconhecimento igual têm sido essenciais à cultura democrática[...] ” (Taylor, 1995, p. 243). O reconhecimento fundamenta, portanto, a noção de dignidade da era moderna, que, enfatizando a necessidade de tratamento igual a todos os cidadãos, erige uma *política do universalismo*.

Para a compreensão do fenômeno da identidade e reconhecimento na atualidade, Taylor indica ser necessário acrescentar mais um elemento à análise, que é a noção de identidade *individual*, muito recente, surgida no final do século XVIII (Taylor, 2000, p. 243). Trata-se de um ideal de autenticidade, em que os sujeitos buscam uma identidade individualizada, “[...] identidade particular a mim e que descubro em mim mesmo [...]”, conjugada ao ideal de ser “[...] fiel a mim mesmo e à minha maneira particular de ser [...]” (Taylor, 1995, p. 243). É um ideal moral, que atribui importância à natureza interior de cada ser, entendida como profunda, essencial e constitutiva, não podendo ser simplesmente instrumentalizada. Relaciona-se com o “[...] princípio da originalidade: cada voz tem algo peculiar a dizer [...]” (Taylor, 2000, p. 243). Em outras palavras, o que deve guiar o meu agir no mundo não seriam exigências externas, mas sim, a minha *voz interior*.

Contudo, ainda que esse fenômeno da modernidade, antagônico à definição de identidade nas sociedades hierárquicas pela posição social, implique a construção de sujeitos por meio de sua individualidade, não há como se ignorar o que Taylor chama de *característica crucial da vida humana*, que é “[...] seu caráter fundamentalmente dialógico [...]” (Taylor, 2000, p. 246). É nesse sentido que identidade e autenticidade só podem ser pensadas também em termos de reconhecimento.

Taylor refere-se ao caráter dialógico da condição humana em termos de aquisição de linguagem, mas penso que outras abordagens podem ser tão elucidativas quanto, como a maussiana encampada por Cardoso de Oliveira, no sentido de que o mundo social está simbolicamente pré-estruturado, de forma que “[...] as representações dos atores sobre as práticas sociais nas quais estão envolvidos são parte constitutiva destas práticas [...]” e, por isso, “[...] estas últimas não podem ser entendidas sem que aquelas sejam levadas em consideração” (Cardoso de Oliveira, 1993, p. 74).

A ideia aqui, ao fim e ao cabo, é de que não há identidade, não há como se autodefinir a si mesmo, se não for em diálogo com o mundo social, seja por

afinidade ou por contraposição (e até mesmo luta) - e daí a relevância do reconhecimento para a definição de identidade. O reconhecimento, nessa construção da modernidade, não é posto, não é intrínseco à posição do sujeito na sociedade, como acontecia nas estruturas hierárquicas, devendo ser construído em processos que são também identitários.

Os estudos de Taylor sobre a transformação na modernidade de honra em dignidade fizeram Cardoso de Oliveira concluir que “o processo de institucionalização da cidadania passou a articular de maneira cada vez mais próximas demandas por direitos (Marshall 1976) com demandas por reconhecimento de identidades (Taylor 1994)” (Cardoso de Oliveira, 2004, p. 2).

O reconhecimento de identidades está, por sua vez, associado a aspectos emocionais que compõem a dignidade enquanto experiência - o que a vivência de uma situação de insulto ou desconsideração torna mais evidente, pois

[...] a revolta dos atores frente à experiência do insulto é recorrentemente expressa em depoimentos, comentários, reações discursivas e manifestações de indignação diversas, onde percepção e emoção costumam estar fortemente associadas, como dois lados da mesma moeda. (Cardoso de Oliveira, 2004, p. 2)

Há, portanto, um componente moral em tais processos, o que, somado ao seu caráter dialógico, faz com que o reconhecimento se expresse por meio de “manifestações mútuas de consideração e apreço” (Cardoso de Oliveira, 2004, p. 3).

Cardoso de Oliveira, identificando a importância dos atos de troca para os processos de reconhecimento, vale-se da *problemática da dívida* para se aprofundar na dimensão moral dos conflitos.

A *dívida* a que se refere Cardoso de Oliveira é uma formulação desenvolvida por Marcel Mauss no *Ensaio Sobre a Dívida*, em que o autor francês, debruçando-se sobre etnografias de sociedades que ele chama de arcaicas (2017, p. 193), identifica a reciprocidade como um elemento relevante na constituição de vínculos sociais. A reciprocidade é caracterizada pelo ciclo da obrigação de dar, receber e retribuir, o qual constitui a *dívida*, uma modalidade de troca que se estabelece de forma livre e obrigatória, interessada e desinteressada, tudo ao mesmo tempo.

O trabalho de Mauss vem embasando há muito formulações teóricas no campo das ciências sociais (Caillé, 1998) e, mais recentemente, tem sido resgatado

com eloquência por alguns autores que se identificam como anti-utilitaristas - dentre eles Cardoso de Oliveira (2004, 2010, 2011).

Esses autores, avançando na investigação de Mauss, vem demonstrando como a dádiva não é um fenômeno circunscrito às sociedades arcaicas, estando presente também nas sociedades complexas contemporâneas. Caillé e Godbout, de modo bastante profícuo, discutem a dádiva como um possível paradigma para as ciências sociais - vou retomar essa discussão logo mais.

Cardoso de Oliveira, nessa mesma linha, parte da discussão de Mauss sobre o *hau* e de sua sugestão quanto à “existência de valores que incidem diretamente sobre o equacionamento dos direitos” (Cardoso de Oliveira, 1996, p. 9) para postular que “a importância dos valores remete a idéia de que o reconhecimento dos direitos do parceiro de troca, oriundos das relações de obrigação entre as partes, demanda o reconhecimento mútuo dos atores de que ambos são dignos de parceria” (Cardoso de Oliveira, 1996, p. 9).

No campo do conflito, a dimensão do reconhecimento traduz, em resumo, a ideia de tratamento com consideração e respeito, associando-se à dimensão moral ou simbólica dos direitos.

Pode-se dizer, até mesmo pelos elementos do campo desta pesquisa, que a dimensão do reconhecimento se perfaz no conflito de forma abrangente e generalizada, no seu curso, envolvendo a expectativa de que o tratamento com consideração se dê em todo o processo de administração do conflito, nos gestos, atos e interações que o compõem, e não apenas como seu resultado final - tal como poder-se-ia dizer que ocorre em relação à dimensão dos direitos e dos interesses.

E se perfaz também como uma demanda de resultado final. No caso do Santuário, o pleito ao reconhecimento da terra indígena é também um pleito de reconhecimento da identidade e do valor moral da comunidade indígena, enquanto tal. No caso do Seu Wanderley também. A luta pelo reconhecimento da ilegalidade de sua prisão é vivida pelos envolvidos também como uma luta pelo reconhecimento do valor de sua identidade cigana, uma vez que o ato de incriminação foi respaldado, em certa medida, por esses elementos identitários.

O *reconhecimento*, portanto, enquanto aspecto relevante da vida social e da construção da identidade dos sujeitos modernos, é um processo dialógico simbólico-discursivo.

Daí porque a *inclusão* e a *exclusão discursiva* impacta no *reconhecimento*, caracterizando-se, a primeira, como uma afirmação desse processo, e a segunda, como sua negação ou interrupção.

Eventual desrespeito às dimensões do direito e dos interesses podem ser mais facilmente equacionados pelo Poder Judiciário, segundo Cardoso de Oliveira. A dimensão do reconhecimento, por sua vez, “[...] remete a um direito de cidadania, associado a concepções de dignidade e de igualdade no mundo cívico, e não encontra respaldo específico em nossos tribunais” (Cardoso de Oliveira, 2011, p. 461).

O Ministério Público, ao levar a sério a demanda dos seus interlocutores, superando uma relação pautada na suposta hipossuficiência deles e na vocação tutelar da instituição, promove a inclusão discursiva.

A inclusão discursiva, por sua vez, contribui para o atendimento não apenas das demandas de reconhecimento desses sujeitos, mas também de seus interesses materiais, que são mais bem compreendidos nesse processo.

Daí porque a inclusão discursiva pode ser também compreendida como um processo de “fusão de horizontes” entre o Poder público (no caso, o Ministério Público) e as comunidades tradicionais com quem o órgão se relaciona, evidenciando, em tais situações, uma bem sucedida forma de lidar com as diferenças.

Esse quadro sugere, ainda, que os processos de inclusão discursiva podem ser considerados importantes indicadores da efetivação de direitos de cidadania.

Nesse sentido, a contribuição da presente pesquisa etnográfica é demonstrar que, quando esses processos ocorrem, ocorre também, em alguma medida, o atendimento das demandas de reconhecimento dos grupos envolvidos, além de uma melhor compreensão dos seus interesses materiais, o que contribui para uma melhor compreensão do conflito e, conseqüentemente, para a efetivação de direitos.

A análise das situações de exclusão e inclusão discursiva no curso da administração de conflitos evidencia, por todo o exposto, que o que estava em jogo em tais processos era a qualidade da relação estabelecida entre os envolvidos.

A *inclusão discursiva* - que permite que a dimensão do *reconhecimento* seja contemplada - ocorre quando a relação social se estabelece por meio de elos de

qualidade, os quais são construídos não apenas antes da eclosão do conflito, mas também no curso do processo de sua administração.

Tal constatação leva a uma outra, por fim, que é a da importância, para a presente investigação, de se debruçar sobre o processo de administração de conflitos em si. Ou seja, sobre a forma como se dá e se reconfigura a construção de elos sociais nesse processo, a fim de compreender quais são os elementos que levam à inclusão discursiva e, conseqüentemente, à efetivação de demandas de reconhecimento e de direitos.

E, para isso, é importante ter em perspectiva que esses processos discursivos, que podem levar à inclusão ou exclusão dos sujeitos, se dão no âmbito de nosso mundo cívico brasileiro, permeado de ambigüidades e paradoxos entre a esfera pública e o espaço público, como descrito no item deste texto referente à cidadania.

6.5 Arbitrariedade ou relações de dádiva?

Sobre os contornos do mundo cívico brasileiro, o campo impôs uma relevante questão, a qual envolve entender se determinadas posturas do Ministério Público no bojo da administração de conflitos no âmbito da tutela coletiva configuram direito ou privilégio.

Se o caso do Santuário Sagrado dos Pajés impõe como questionamento central a noção de *tutela*, o caso do Seu Wanderley impõe como problema central a ideia *legitimidade* da atuação do MPF. A aparente excepcionalidade da atuação do MPF na defesa da liberdade do líder cigano faz questionar se a atuação do órgão é particularista, ou seja, um privilégio ou arbitrariedade, às avessas. Tal atuação seria legítima, em um contexto de Estado democrático de direito, que tem como valor na esfera pública o tratamento igual de seus cidadãos?

Essa é uma investigação importante porque ela leva ao aprofundamento sobre o processo de administração de conflitos em si no âmbito da tutela coletiva. Para entender se a atuação do Ministério Público no caso do Seu Wanderley é legítima ou não, necessário entender como se deu esse processo. E, para tanto, farei um exame a respeito de como se deu (e se dá) a construção de elos sociais em tais processos.

A questão permitirá que se jogue luz, agora, para aspectos mais gerais dos elementos que configuram o processo de administração de conflito no âmbito do Ministério Público. Esses elementos orientam as ações dos sujeitos envolvidos na *tutela coletiva* - a discussão sobre inclusão discursiva, inclusive, já trouxe à tona alguns de seus aspectos. Por isso mesmo, nas próximas linhas, mesmo visando responder a um questionamento referente ao caso do Seu Wanderley, abordarei também elementos do Santuário Sagrado dos Pajés.

6.5.1 Relações em rede: tempos e espaços. A multiplicidade de procedimentos e sujeitos.

O que mais chama a atenção no caso do Seu Wanderley é o fato de que o procedimento administrativo que trata da sua prisão só poderia existir da forma como existe porque a comunidade cigana Calon no DF já havia estabelecido há muito uma relação consistente com o MPF no DF.

O MPF já vinha acompanhando, há mais de dez anos, mediante procedimentos administrativos e inquéritos civis, as necessidades da comunidade cigana Calon do Distrito Federal. Por isso, detinha conhecimentos, alguns deles acessados pela longa convivência com a comunidade, que lhe permitiram compreender melhor o que poderia estar em jogo pela prisão de Wanderley. Alguns dos membros do MPF, mais familiarizados com a temática dos povos ciganos, já tinham um olhar mais sensível em relação à estigmatização de comunidades ciganas, principalmente no que concerne à ideia de que eles estariam sempre envolvidos com a criminalidade. Esses membros do MPF também já conheciam, razoavelmente, os principais atores da comunidade cigana - como Wanderley e Daiane - assim como suas reivindicações, relacionadas tanto a demandas materiais, como o fornecimento de serviços básicos pelo Estado, como moradia, água, acesso à saúde e educação; como a demandas de reconhecimento, relacionadas ao valor do grupo enquanto comunidade cigana.

Tais elementos já estavam, portanto, dados, quando Daiane dirigiu seu “pedido de socorro” à 6ª CCR e o órgão, prontamente, deu encaminhamento à solicitação.

Tal acontecimento é paradigmático de como o relacionamento prévio entre o MPF e a comunidade cigana possibilitou, no caso do pedido de tomada de providências em relação à prisão de Wanderley em 2020, um processo de verdadeira inclusão discursiva. A fala de Daiane, situada em um contexto relacional já estabelecido com alguma densidade, foi efetivamente considerada, o que se verifica pela tomada de providências imediata pelo MPF quanto ao seu pedido.

Cumprir lembrar que, nos casos ora tratados, nem todos os pedidos dirigidos pelas comunidades tradicionais ao poder público foram atendidos dessa forma. Um bom exemplo, em sentido contrário, foi o requerimento formulado por Santxiê Tapuya perante a Funai em 1996, reivindicando a regularização fundiária da área do Santuário. O órgão não deu um encaminhamento adequado à solicitação, tendo repassado o caso à Terracap, sem que os autos retornassem da empresa distrital.

No caso do Seu Wanderley, além da boa relação com o MPF, a comunidade cigana Calon no DF já havia estabelecido relações consistentes com outros atores - pessoas vinculadas à Igreja Católica, parlamentares e seus assessores, professores da UnB - os quais também foram relevantes para construir a mobilização necessária ao sucesso de algumas medidas tomadas.

Essa dinâmica é, em certo aspecto, similar a do Santuário Sagrado dos Pajés, em que a comunidade indígena estava, principalmente no início das obras no Setor Noroeste, muito bem articulada com outros atores locais relevantes, como a comunidade acadêmica de Brasília, advogados de movimentos sociais e ativistas ambientais.

No caso do Santuário Sagrado dos Pajés, também havia um contato anterior do grupo com o MPF. Já em 2003, a 6ª CCR, em razão de audiência pública sobre a "Situação dos índios no Distrito Federal" elaborou a Nota Técnica 185-P/2003, por meio da qual o analista pericial em antropologia examinava o Relatório de Levantamento Prévio da Funai de 2003. O documento técnico do MPF reiterava a existência de elementos indicativos de uma ocupação tradicional na área em questão e acabou orientando a atuação da 6ª CCR anos depois, quando o órgão deliberou pela não homologação do TAC e pela continuidade da atuação do MPF no caso, a fim de garantir que a Funai cumprisse sua função e instaurasse um GT específico para os estudos necessários à demarcação da área.

A rede de apoiadores e colaboradores em ambos os casos, com as quais o MPF acaba tendo interlocução também, operou e ainda opera nesses conflitos, ora com maior ou menor intensidade.

Quando Seu Wanderley estava preso, seus apoiadores trabalharam ativamente, articulando constantemente estratégias que garantissem a soltura do líder cigano. Passado o momento de maior tensionamento e risco de crise, estando Seu Wanderley em liberdade e representado por advogado particular, a rede tem estado menos operosa.

O mesmo ocorreu no caso do Santuário Sagrado dos Pajés, em que se viu uma articulação muito intensa de seus colaboradores nos anos 2007 até mais ou menos 2012, período em que os órgãos distritais e as incorporadoras adotaram medidas concretas para a construção do Setor Noroeste, intervindo mais agudamente na área hoje reconhecida como da Terra Indígena do Santuário Sagrado dos Pajés. Com o passar dos anos e com complexificação da situação social na região, essa rede está, atualmente, menos mobilizada em favor da comunidade do Santuário Sagrado dos Pajés.

Venho usando o termo rede aqui não como uma categoria sociológica analítica propriamente, mas mais para designar essa miríade de colaboradores - ou simplesmente de pessoas interessadas - que orbitam em torno dos dois conflitos retratados e que acabam fazendo, de fato, parte do processo de sua administração.

Algumas palavras me vêm em mente quando descrevo esse quadro de colaboração: pessoas, tempo, multiplicidade, diversidade, agência e circularidade.

São colaboradores dos mais diversos tipos, que orbitam o caso por mais ou menos tempo, com diferentes graus de envolvimento e engajamento, que circulam entre espaços que às vezes coincidem.

Um exemplo dessa circularidade são atores que se repetiram no meu campo.

Uma das advogadas que colaborou com o caso do Santuário Sagrado dos Pajés em 2007 e 2008 estava na reunião do Jusdiv em que apresentei meu projeto de pesquisa do mestrado, em 2022⁹³ (relembrando que o Jusdiv é um programa de extensão da Faculdade de Direito da UnB, um escritório de advocacia voltado para a

⁹³ Nessa época eu ainda não tinha estabelecido de forma definitiva que trabalharia com o caso do Santuário, mas ela fez observações muito pertinentes sobre a pesquisa que, depois, conhecendo melhor esse histórico, fizeram mais sentido ainda. Nessa reunião, ela apontou como muitas vezes o MP aponta o que é o direito e isso pode ser prejudicial.

diversidade étnica e cultural). Um de meus principais interlocutores do caso do Santuário Sagrado dos Pajés foi meu colega em uma disciplina de mestrado em 2021. Conheci o Professor Luís Roberto em um evento no meu local de trabalho em 2020, sendo que esse espaço, depois, iria compor de alguma forma o meu campo etnográfico. A maioria de meus interlocutores no campo conhecia bem o Procurador da República que atuou nos dois casos, com quem trabalho.

Essas interlocuções, por sua vez, além de contribuírem para o meu campo, vem proporcionando um aprofundamento sobre temáticas relacionadas ao meu trabalho como analista no MPF (tal como relatei na introdução, em relação aos Warao e à Professora Elaine Moreira). Elas também representam um estreitamento da relação entre esses interlocutores e o MPF, do ponto de vista institucional, na medida em que faço parte dos quadros da instituição. Ao me tornar mais acessível a essas pessoas, o MPF fica mais acessível para elas também. Eu mesma, portanto, passei a integrar essa circularidade, enquanto servidora do órgão (que é o meu papel institucional nativo) e como pesquisadora.

6.5.2 O universo de atuação e interação dentro do Ministério Público.

Pessoas, tempo, multiplicidade, diversidade, agência e circularidade também são palavras que poderiam caracterizar o universo de atuação e interação dentro do Ministério Público. A atividade do órgão ocorre pela atuação de membros que, dotados de autonomia funcional, estabelecem relações complexas internamente.

Os membros, que permanecem na carreira por longos períodos, circulam dentro do órgão com frequência. Em razão de promoções ou alterações - não raras - na estrutura da unidade, os Procuradores da República, com razoável frequência, removem de seus cargos e deixam de ser responsáveis pelos casos, o que acaba impactando na administração do conflito.

Com a mudança do membro titular e, frequentemente, de sua equipe de trabalho, a memória sobre o caso se perde, precisando ser construída pelo novo membro responsável. As relações estabelecidas com os demandantes também perdem a sua força, precisando ser restabelecidas com a nova equipe. Por outro lado, dada essa circularidade, e considerando o longo transcurso de tempo de alguns conflitos, é possível que o membro volte a trabalhar com o mesmo caso anos

depois. Isso ocorreu sobretudo no caso do Santuário Sagrado dos Pajés, que é um conflito antigo e também porque vários membros vêm se declarando suspeitos para atuarem nele.

A autonomia funcional dos membros, por sua vez, resulta em uma diversidade nas formas de compreender e conduzir os casos, com implicações na relação com os demandantes. Embora todos os membros se orientem pela preocupação em dar cumprimento à sua função institucional, a autonomia funcional proporciona uma margem considerável para atuação no campo da tutela coletiva. Há membros que se interessam mais e outros menos por determinada temática e que, por isso, e por outras circunstâncias, se engajam mais ou menos em determinados assuntos. Há diferentes formas de trabalho e de organização da equipe.

A atividade de Coordenação pelas Câmaras também pode ser exercida de forma distinta. No caso do Santuário Sagrado dos Pajés, a atuação da 6ª CCR foi decisiva para os rumos do caso, não apenas em razão da anulação do TAC, mas também porque, depois, o órgão atuou em colaboração com a PRDF, conforme relatado por um membro atuante no caso.

A diferença de posicionamentos dentro do MPF precisa, nesse passo, ser compreendida e gerenciada pelos demandantes, tal como se verificou no caso do Santuário Sagrado dos Pajés. Tudo isso é permeado, ainda, por questões e disputas político-institucionais internas do órgão.

A interação entre essas pessoas, em tempos e espaços variados, com atribuições, interesses e poderes variados, é o que vai compondo, configurando e formatando a administração do conflito coletivo pelo MPF.

6.5.3 Os autos.

A complexidade e multiplicidade ganha corpo, literalmente, nos instrumentos onde ocorre a administração do conflito. São os procedimentos propriamente, os autos, os quais são formados por autos físicos, passando, todos, ao formato eletrônico atualmente.

Os casos etnográficos não se desenvolveram em um procedimento único. Eles não são formados por um único arquivo ou pasta, com uma única numeração,

ainda que com muitas páginas. Nos dois casos, os autos e procedimentos que os compõem são variados e múltiplos.

No caso do Seu Wanderley, além do procedimento administrativo do MPF que trata especificamente da sua prisão, há um procedimento iniciado em 2017(1.16.000.001494/2017-81), que continua em vigor, destinado a acompanhar a implementação e acesso de políticas e ações públicas adequadas à comunidade cigana da etnia Calon no Distrito Federal. Esse procedimento, que atualmente soma mais de 3.000 (três mil) páginas, foi instaurado a partir dos autos de um inquérito civil de 2011 (1.16.000.002749/2011-47), que apresentava o mesmo objeto (apurar e tomar providências em relação à falta de acesso às políticas públicas e ações públicas adequadas por comunidade cigana da etnia Calon no Distrito Federal) e que fora arquivado. Tramitou entre 2015 e 2018, ainda, um inquérito (1.16.000.000674/2015-83) cuja finalidade era apurar e tomar providências em relação a recomendação do Ministério Público Federal às unidades federativas e instituições de segurança pública a respeito do ingresso em cabanas ciganas e denominações de operações policiais.

O procedimento administrativo que trata da prisão do seu Wanderley, está, por sua vez, instruído com cópias da ação penal respectiva, e de pelo menos dois inquéritos policiais referentes ao acontecimento. Fazer o download do inteiro teor em um único arquivo nem mesmo foi possível, dado o tamanho do arquivo eletrônico.

No caso do Santuário, antes que fosse instaurado o procedimento de 2008, alguns expedientes já haviam tramitado no MPF, como a já mencionada Nota Técnica 185-P/2003. Antes do ajuizamento da ACP pelo MPF, dezenas de ações foram propostas na Justiça Federal, a maioria com o escopo de garantir a proteção da posse da área em disputa, seja pela comunidade, seja pelas incorporadoras. Como algumas decisões foram proferidas nessas ações, era necessário conhecê-las para poder entender o conflito e seus desdobramentos.

O inquérito civil que lastreou a ACP do MPF (IC nº 301/2008-83) foi arquivado com o ajuizamento da ação em 2009. A parte principal dos autos do IC nº 301/2008-83 se transformou em um apenso da ACP. Já os apensos do IC nº 301/2008-83 formaram outro procedimento administrativo, instaurado em 2010 (1.16.000.000382/2010-36) e arquivado no mesmo ano. Em 2016, foi instaurado o procedimento administrativo que acompanha internamente no MPF a ACP até hoje,

o PA - 1.16.000.001150/2016-91. Nele estão juntadas cópias da ACP e do IC nº 301/2008-83, formando um conjunto de mais de 4.200 páginas de arquivo eletrônico (PDF).

Paralelamente, foram instaurados muitos outros procedimentos no MPF, com variados objetos, e de natureza cível e criminal, como, mas não somente: apuração de suposta recusa da Companhia Energética de Brasília em proceder à instalação de energia elétrica na comunidade indígena Fulni-Ô Tapuya (1.16.000.000058/2014-41 e 1.16.000.002021/2015-39); notícia de turbacão possessória dentro do Santuário dos Pajés, através de ameaças e atos de violência para realização de obras de pavimentação da via W10 (IC - 1.16.000.003687/2017-76); apuração de suspeita de fraude processual e/ou procedimental nos processos judiciais e administrativos referente à demarcação e delimitação da terra indígena Santuário dos Pajés (1.16.000.001515/2017-68); notícia de ameaças sofridas pela viúva do Pajé Santxiê, feita por líderes de outras comunidades indígenas (1.16.000.002421/2018-97; 1.16.000.000143/2017-52); acompanhamento das tratativas para firmar um TAC entre Terracap, Funai e a Comunidade Indígena Kariri-Xocó, com vistas à criação de uma reserva indígena Kariri-Xocó e Tuxá do Bananal-DF (PA - TAC - 1.16.000.001789/2020-52).

Ou seja, os conflitos paralelos e correlatos à questão do reconhecimento da área ocupada pelos Fulni-Ô Tapuya como terra indígena foram e vêm ensejando a instauração de outros procedimentos. Tais procedimentos muitas vezes são instruídos com cópias dos anteriores - e seus documentos podem, eventualmente, também serem copiados para os procedimentos mais antigos -, o que gera uma repetição constante de documentos.

Todos os autos que mencionei não ficam, em regra, correlacionados no sistema eletrônico do MPF, salvo se houver uma determinação específica para que isso seja feito, como no caso de uma ordem de apensamento, em que os feitos passam a tramitar juntos, como se estivessem amarrado uns nos outros (no caso de autos físicos, isso era literalmente o que acontecia). Não há lista, atualizada automaticamente, com a numeração de cada novo procedimento envolvendo o caso, sendo necessário proceder à busca no sistema interno de pesquisa do MPF, com o uso de palavras-chave.

Eventualmente, há iniciativas dos membros de se construir um quadro geral dos procedimentos. Há, por exemplo, um relatório de 2012 subscrito por um Procurador da República, listando os processos judiciais em curso no caso do Santuário. Naquela época, eram 26 no total.

Essa breve descrição de alguns dos documentos que formam os casos e de como eles são organizados me parece suficiente para evidenciar a complexidade de trabalho que eles impõem aos envolvidos.

São muitos documentos que tentam, por meio do registro escrito, dar conta do que está acontecendo no mundo real - o que nem mesmo se cogita ser possível, tamanha a complexidade dos conflitos.

E, mesmo que o registro escrito implique um processo de redução a termo e filtragem de informações (Cardoso de Oliveira, 2004, p. 7) e, conseqüentemente, uma diminuição da complexidade da realidade transposta aos autos - o que poderia fazer supor maior facilidade de compreensão do que se passa -, não é o que ocorre.

Os documentos continuam sendo muitos e nem sempre estão agrupados. Eles se repetem e costumam ser organizados em camadas nem sempre visíveis. O acesso à memória do conflito não está dado. Ele precisa ser escavado, tarefa cuja concretização depende de alguns fatores.

Se a situação do conflito impuser a adoção de alguma medida mais complexa - como a participação do membro em uma reunião envolvendo os órgãos locais, para deliberação sobre medidas de desobstrução de áreas ocupadas irregularmente na região - , é mais provável que o Procurador da República e os demais agentes que estão envolvidos com o caso se disponibilizem a buscar essa história, a fim de entender melhor suas possibilidades de atuação - isso se eles tiverem tempo para tanto, o que nem sempre ocorre.

Se, diferentemente, a situação do conflito não impuser a adoção de nenhuma medida excepcional - cabendo apenas, por exemplo, aguardar um prazo de manifestação de um órgão público -, ou, se o membro estiver atuando no caso provisoriamente - como nas substituições -, é mais provável que ele se desincumba da sua tarefa sem fazer essa investigação.

Há, portanto, uma disparidade entre o que está disponível para acesso e o que o membro e sua equipe é capaz de absorver.

Há questões que só se entende com dedicação, o que exige engajamento e disponibilidade de tempo para estudar o caso. Não é por outro motivo que uma das Procuradoras que atuou no caso do Santuário dos Pajés em 2009, construindo a petição inicial da ação pública, disse que “sabe o que eu me recordo da época que eu trabalhei nesse caso? Que eu trabalhei pra caramba!”.

E não é de se estranhar, lado outro, que a memória de alguns atos acabe se perdendo - ou até se transformando institucionalmente, como no caso do TAC de 2008, que na narrativa oral dos membros, ora teria sido anulado pela 6ª CCR, ora sequer teria sido assinado, ora sua existência nem era lembrada, sendo substituído pela ideia de um simples arquivamento.

6.5.4 A dádiva.

A partir dos elementos caracterizados no tópico acima, pode-se compreender os casos etnografados como casos de tutela coletiva cujo processo de administração do conflito é permeado por complexidades, em razão da multiplicidades de pessoas, tempos e interesses envolvidos. Esses elementos vão sendo equacionados pelos atores do conflito da forma que lhes é possível e desejável, com respostas nem sempre imediatas a cada movimento, e que dependem bastante da conjuntura.

Tais características expressam uma noção de não equivalência, ou equivalência imperfeita, diferida no tempo, o que remete à noção de *dádiva* de Mauss (2017).

Como já destaquei, há autores vinculados a uma tradição *maussiana* que vêm se dedicando a demonstrar como a dádiva é um aspecto central da ação social, se mantendo relevante na contemporaneidade, a ponto de justificar, inclusive, a possível constituição de um novo paradigma para as ciências sociais, em superação ao individualismo e ao holismo (Caillé, 1998; Godbout, 1998, 1999).

Como adverte Caillé, a demonstração da existência de um possível paradigma da dádiva tem sido uma tarefa um tanto quanto complicada, pois o próprio Mauss não chegou a sistematizar uma conceituação própria para dádiva (Caillé, 1998, p. 3). Ademais, a ideia de dádiva, tal como desenvolvida no Ensaio

Sobre a Dádiva, permite diversas entradas para se pensar o campo social, o que possibilita variadas abordagens por meio dela (Caillé, 1998, p. 17).

No tópico anterior, falei brevemente sobre o trabalho realizado por Cardoso de Oliveira nesse sentido, lembrando como, a partir da noção de dádiva, ele pôde construir sua formulação sobre as dimensões do conflito, incluindo aí a *dimensão do reconhecimento*. Essa formulação jogou luz para as *demandas de reconhecimento* e para a importância de equacioná-las na administração do conflito - atividade que, em regra, exige a realização de processos de elaboração simbólica, os quais não podem se desenvolver mediante procedimentos meramente burocráticos (Cardoso de Oliveira, 2004, 2010, 2011).

Um dos aspectos que Cardoso de Oliveira destaca na formulação de Mauss sobre a dádiva é como ela indica a precedência do elo social nas relações a que se refere.

Diferentemente da perspectiva utilitarista, do contrato, em que as trocas são orientadas pelo princípio da equivalência dos objetos e da possibilidade de ganho para satisfação de um interesse individual, na perspectiva da dádiva, as trocas são orientadas pela valorização do elo social, importando menos o valor dos objetos e os interesses pessoais de ganho. Cardoso de Oliveira, em sua pesquisa sobre os juizados de pequenas causas nos Estados Unidos, assim identificou a precedência do elo social nos conflitos que analisou:

Diferentemente das perspectivas de caráter utilitarista, que têm como foco o indivíduo, na ótica da dádiva a precedência está no elo social. Da mesma forma, nos conflitos ou processos de resolução de disputas discutidos a seguir, que têm lugar nos Juizados Especiais, as partes não estão apenas preocupadas com o ganho ou com seus interesses materiais, nem tampouco apenas com seus direitos individuais, mas também com o que eu gostaria de caracterizar, à luz da formulação de Godbout e Caillé, como a qualidade do elo social entre os litigantes. Em outras palavras, certo tipo de elo, relação ou interação social parece ser, aos olhos das partes, em si mesmo, ofensivo. A precedência atribuída ao elo social e à ênfase na dimensão dialógica das relações sociais faz com que a dúvida e a dívida, sempre presentes na dádiva, sejam mais valorizadas do que os ideais de certeza e de controle, característicos do contrato e da perspectiva que orienta as práticas vigentes no âmbito do sistema judiciário. (Cardoso de Oliveira, 2004, p. 5-6).

No mesmo sentido, foram as conclusões de Ciméa Bevilaqua quanto aos conflitos nascidos de relações de consumo, sugerindo a autora que “nas mais diversas circunstâncias concretas – [...] –, o cerne da disputa não reside nos

interesses materiais envolvidos, mas na definição e no reconhecimento de seus protagonistas como sujeitos” (2002 p. 312), de forma que:

[...] os princípios do dom não apenas coexistem, mas são capazes de englobar os princípios do mercado numa relação hierárquica – no sentido conferido ao termo por Louis Dumont (1992) –, e que é esse englobamento que permite compreender tanto as transações rotineiras como os conflitos entre consumidores e fornecedores. (Beviláqua, 2001, p. 313).

O entendimento de que relações de dádiva são orientadas pela precedência da qualidade do vínculo social decorre da observação etnográfica de que, nesses casos, não há uma equivalência material nas trocas, pairando sempre o risco de que o ato não seja correspondido.

Os atos do círculo da dádiva têm, todos eles, um registro ambivalente. Os atos de dar, receber e retribuir são livres, gratuitos, espontâneos e obrigatórios ao mesmo tempo. Expressam interesse material e prazer, também ao mesmo tempo.

Eles precisam ser atos livres e desinteressados, para que, quando praticados, reafirmem a intenção de quem os pratica e, conseqüentemente, o valor de quem se beneficia deles. Mas são também obrigatórios e interessados, porque sua correspondência é esperada, tanto por quem deu, como por quem recebeu. Ao retribuir, quem recebeu também deu, e assim sucessivamente.

Nesse círculo de dívidas recíprocas, o valor dos sujeitos que participam dele é reafirmado a cada ato correspondido, importando mais do que os próprios bens trocados.

Como assinala Godbout, a dádiva está situada em um pensamento que não está atrelado à ideia de separação e ruptura, mas sim, na ideia de trocas simbólicas, que não cessam (1999, p. 251), de forma que “dar, receber, retribuir é estar sempre colocando a indeterminação do mundo e o risco da existência; é estar sempre fazendo existir a sociedade, toda sociedade” (1999, p. 253).

Se a dádiva é um sistema de trocas simbólicas que não cessam, pode-se dizer que ela é um sistema de movimento, um sistema que não visa ao equilíbrio, à equivalência, pois é justamente o desequilíbrio, ou a “tensão da dívida recíproca” que a constitui.

A dádiva não é um sistema de equilíbrio estático, nem mesmo homeostático, com uma variável de equilíbrio fixa que o sistema tenta continuamente atingir e em torno do qual varia, como um termostato ou como o preço no modelo de mercado. A dádiva é um sistema complexo: nem conexão simples, nem hierarquia.
[...]

Ora, a dádiva é um atraidor sem ponto fixo. Não atinge nunca o equilíbrio. Ou não se tem mais um sistema de dádiva. O ponto fixo marca a parada do sistema. O que é equilíbrio para o sistema mercantil - a equivalência - implica, para o sistema de dádiva, o fim do movimento, como para o pêndulo. O equilíbrio da dádiva está na tensão da dívida recíproca. Tal é o motor do movimento da dádiva. A dádiva é o movimento social perpétuo (Godbout, 1999, p. 245).

A não equivalência das trocas materiais e a incerteza da correspondência, permeados pela ambivalência de um sistema formado pela obrigação, o interesse instrumental, a espontaneidade e o prazer (Caillé, 1988), configuram o círculo da dádiva. Um círculo complexo, não hierárquico e dinâmico.

Se até mesmo nas relações de consumo identificou-se que o cerne da disputa estava mais na dimensão do reconhecimento do que dos interesses materiais, seria possível afirmar que, no âmbito da tutela coletiva realizada pelo Ministério Público Federal, o elo social estabelecido entre a instituição, os demandantes, e os demais atores envolvidos seria o elemento mais relevante para o sucesso da administração do conflito, compreendido esse sucesso como uma decisão ou acordo que, do ponto de vista das partes, seja justo, correto e adequado, plenamente aceitável?

Considerando que as relações com o Ministério Público são estabelecidas em razão da necessidade de cumprimento da função institucional do órgão - e, portanto, com fundamento em um dever de Estado -, é possível que estejam baseadas na noção de dádiva?

A pergunta é capciosa, porém, essencial para avançar na compreensão dos processos de administração no âmbito da tutela coletiva e, daí, sobre a legitimidade desse processo, tendo como referência um Estado democrático de direitos e o valor da igualdade cidadã. É que a dádiva vem sendo apontada por esses mesmos autores *muassianos*, como Godbout, como, em certa medida, incompatível com o dever de prestação de serviços pelo Estado.

Conquanto o Ministério Público não seja propriamente um prestador de serviço social, ele atua, no âmbito da tutela coletiva, para garantir a implementação dessas prestações estatais. Dessa forma, as ressalvas de Godbout quanto à presença da dádiva nas relações entre o Estado e a sociedade poderiam ser consideradas também no que se refere à atividade do Ministério Público.

Godbout aponta, nesse sentido, que “a seguridade social não é uma dádiva, mas sim um direito” (1999, p. 118).

Para justificar essa posição, o autor situa os direitos dos cidadãos e os correspondentes deveres do Estado em uma esfera de universalização e de tratamento igualitário, afirmando que “[...] este [Estado] tende, ao contrário, a tomar decisões independentes das relações e das características pessoais, em função de critérios abstratos decorrentes dos direitos de cada um” (1999, p. 76).

De fato, na compreensão de Godbout, o *princípio da igualdade* que orienta a prestação de serviços pelo Estado expressa um valor de igualdade como tratamento uniforme, desempenhando “[...] o mesmo papel, no sistema governamental, que a equivalência para o mercado” (Godbout, 1999, p. 72).

Mas a dívida, diferentemente do princípio da igualdade, não é um sistema de equivalência perfeita.

Godbout identifica que o Estado, mesmo diante do princípio da igualdade, ao prestar serviços aos cidadãos, remanesce colaborando com um sistema de dívida, pois, ainda que o poder público tenha assumido “serviços antes prestados pelo canal dos vínculos pessoais [...], os vínculos pessoais estão, evidentemente, longe de ter desaparecido” (1999, p. 71-72). Sobre a participação do Estado em um sistema de dívida, Godbout reconhece igualmente que:

[...] mesmo nessas instituições, valores altruístas são indispensáveis ao funcionamento da organização. A dívida desempenha nesse caso um papel importante para inúmeros empregados, pelo menos os que estão em contato direto com a clientela, quer dizer, os que se encontram no final da cadeia de intermediários iniciada pelos coletores de impostos. Mesmo que os serviços sejam prestados no contexto de um direito do cidadão por empregados remunerados para esse fim, muitos desses empregados chegam a acrescentar a dívida a esse direito. (Godbout, 1999, p. 72).

E conclui que:

[...] a convivência dos dois modelos não é fácil, o espírito da dívida entra em contradição com o princípio de igualdade, que desempenha o mesmo papel, no sistema governamental, que a equivalência para o mercado. Mas a dívida repousa sobre um princípio diferente. Ela escapa do cálculo, o que a opõe tanto ao princípio público da igualdade quanto ao princípio mercantil da equivalência. (Godbout, 1999, p. 72-73).

O ponto de Godbout é que, diferentemente dos direitos, a dívida não pode ser imposta (1999, p. 75), e essa característica da dívida seria de difícil compatibilização com a prestação de serviços pelo Estado, cuja atividade se orienta pelo princípio da igualdade e da universalidade.

Como destaca o autor, a atividade estatal refere-se ao que é da ordem da responsabilidade formal, em referência a direitos universalizáveis, enquanto a dádiva situa-se no que está na ordem da responsabilidade dos vínculos, em referência ao que é único para os que se relacionam.

Não devemos subestimar a importância dessas diferenças em relação ao funcionamento de aparelhos que, ao contrário, tendem a transformar cada indivíduo em “número”, no sentido estrito, para poder tratá-lo estatisticamente e de outro modo. Para esses sistemas, tudo aquilo que é único torna-se problemático. Nada é menos individualista nesse sentido do que o aparelho estatal, de que no entanto se nutre o individualismo moderno e do qual se diz que liberta o indivíduo da comunidade, da família, de todos esses laços que o constroem e o impedem de se tornar um “verdadeiro” indivíduo, sem qualquer outra obrigação além daqueles que ele se impõe.

O sistema de dádiva postula, ao contrário, que quanto mais uma pessoa tem laços, mais se torna “individualizada”, mais aumenta sua individualidade. Diversamente, o Estado necessita, como interlocutor, de um “indivíduo despersonalizado” (Gouldner, 1989: 17). É como se a sociedade moderna, ao “sacrificar” o caráter único de cada um de seus membros às necessidades de suas organizações e de seu funcionamento, desenvolvesse, em compensação, a ideologia individualista. Pois, como afirma Campbell (1988), nas sociedades de caçadores-coletores, o caçador solitário precisa lembrar-se antes de mais nada de que ele não é só nem único, enquanto aquele que trabalha numa cadeia de montagem ou o funcionário precisam antes de mais nada ouvir dos outros que eles são únicos e que, apesar das aparências, são indivíduos insubstituíveis. (Godbout, 1999, p. 90-92).

Sem desconsiderar a pertinência das colocações de Godbout sobre a contradição entre o *espírito da dádiva* e o *princípio de igualdade*, quero trazer aqui o que foi revelado pelo campo.

6.5.5 Há dádiva na *tutela coletiva*?

Dediquei-me bastante nas linhas acima em ressaltar a importância, para a administração do conflito, dos processos de inclusão discursiva para a compreensão da dimensão temática dos direitos e do reconhecimento. E destaquei, nesse sentido, a relevância do ato de levar a sério o interlocutor do Estado para que se concretize a inclusão discursiva. A inclusão discursiva, nesse sentido, contempla a dimensão do reconhecimento, que, por sua vez, está atrelada à valorização do elo social.

O raciocínio já indica, ao demonstrar a relevância da inclusão discursiva e da dimensão do reconhecimento para a administração dos conflitos objeto desta

pesquisa, a presença do elemento da dívida nas relações conformadas entre o MPF e os demandantes.

O mal funcionamento da dívida, quando ocorre, indica uma desvalorização dos vínculos sociais, o que pode levar a condutas que não se atentam à importância das demonstrações de consideração mútua e de se proceder a uma escuta efetiva do interlocutor, o levando a sério. Essa conduta pode desencadear, por sua vez, processos de exclusão discursiva, e, em casos mais graves, de sujeição civil, que, além de impedirem uma adequada compreensão das demandas dos sujeitos, podem representar, por si só, ofensas morais e ofensas a direitos - o que fica evidente no caso do TAC de 2008 no Santuário Sagrado dos Pajés.

Ora, estas são relações estatais, estabelecidas a partir de *direitos* e *deveres*, visando à implementação de deveres pelo Estado - as quais, em teoria e a princípio, não poderiam ser explicadas pela dívida.

No entanto, o trabalho etnográfico indica que essas relações, mais do que permeadas pela dívida, têm na qualidade do elo estabelecido entre o Estado e os cidadãos um aspecto relevante e decisivo para o seu desenvolvimento. A qualidade do elo importa bastante para o desfecho do conflito.

Há outros elementos do trabalho de campo que, ao apontarem para situações de não equivalência, de respostas diferidas no tempo, ambivalências, assunção de riscos e verdadeiras apostas, evidenciam que as relações ora examinadas nos casos do Seu Wanderley e do Santuário Sagrado dos Pajés são formadas também por relações de dívida.

Nos dois casos, o período de duração mais longo dos procedimentos é decorrência da extensão temporal dos conflitos, os quais envolvem relações sociais complexas, cujo desenrolar provoca tensionamentos que vão se incorporando ao conflito e que precisam ser administrados.

O tempo, nesse sentido, se apresentou como um elemento relevante na administração dos dois conflitos, e ele acabou servindo também para a construção do elo social entre os demandantes, o MPF, o Estado e demais interessados.

A qualidade da relação construída entre todos os envolvidos depende e tem consequências em relação à duração do procedimento, repercutindo também nos tipos de medidas adotadas pelos membros e no engajamento dos atores, principalmente dos membros do MPF.

Em tais procedimentos longos, acaba sendo mais difícil conhecer o conflito, entender o que está de fato em jogo, quais as possíveis consequências de cada passo dado. E isso se faz não apenas estudando os autos, mas também pela construção de relações, cuja manutenção é importante.

No caso do Santuário e no caso do Seu Wanderley, os Procuradores da República que estiveram envolvidos por mais tempo com os respectivos procedimentos são vistos pelos demandantes, e pelos próprios colegas, como mais qualificados para atuar, sendo acionados sempre que possível, mesmo que informalmente.

No caso do seu Wanderley há, inclusive, uma designação específica pela PGR de um membro que já havia atuado no caso, mas não era mais responsável por ele, para atuar em conjunto com o Procurador titular do Ofício então responsável pelo caso. A atuação conjunta foi justificada pela necessidade de se manter a relação de confiança já estabelecida com a comunidade Calon, e de não haver mudança brusca na condução do procedimento.

A noção de que o envolvimento do membro com o caso o torna mais qualificado para atuar nele apareceu também, de forma indireta, na fala dos Procuradores da República com quem conversei, ao se referirem às substituições de colegas. A maioria dos membros, ao substituírem algum colega, adotam uma postura não intervencionista. Eles podem executar medidas necessárias para o andamento do caso, mas o fazem tomando cuidado para não interferir bruscamente na linha de atuação do Procurador titular.

Ainda que essa postura não intervencionista possa estar atrelada a um respeito à autonomia funcional do colega, ela também é consequência de uma compreensão de que o membro substituto não conhece o caso tão bem como o titular, fazendo mais sentido, para a qualidade da prestação jurisdicional, que os atos relevantes do procedimento sejam conduzidos pelo titular, sempre que possível.

Um outro aspecto a se destacar é que os atos que possibilitam o fortalecimento de elos nem sempre serão atos úteis, que representem uma tomada de providências com consequências materiais imediatas. E essa é mais uma expressão de como a administração de conflitos desse tipo é orientada pela não equivalência.

A simples oitiva pelo MPF das reivindicações da comunidade pode contribuir para a consolidação de uma relação de confiança entre os envolvidos, que faz com que o grupo compreenda a posição do órgão e confie que em momento oportuno ele agirá.

Nesse contexto, nos períodos em que o procedimento fica inativo, a conduta do MPF não é interpretada pelos demandantes como ineficiência, mas como o tempo normal para a administração do conflito.

É o que tem acontecido quanto à comunidade Calon no DF. Depois do acontecimento de 2020 no acampamento cigano, a comunidade deixou o local e acabou se desmobilizando. Daiane me relatou que, até o momento em que conversamos, no início de 2023, a comunidade vinha se sentindo insegura de retornar ao local, buscando alternativas para essa situação - como a doação de um outro terreno pelo Poder Público. A intenção da comunidade em retornar para o local ou obter um novo imóvel é expressada em algumas manifestações escritas, mas nenhuma medida concreta foi adotada ainda pelo MPF.

A aparente inércia do MPF não é vista, contudo, com ressentimento pelos demandantes, não se observando reação negativa deles por essa circunstância.

Observa-se, pelo contrário, que o líder cigano vem se esforçando para manter-se em contato com o Procurador da República, como sempre o fez. Mais recentemente, em 2023, esse esforço intensificou-se, e o líder vem comunicando ao membro sobre sua participação em eventos públicos sobre direitos ciganos, assim como de algumas ações realizadas pelo GDF no terreno doado pela União ao GDF em benefício da comunidade - assuntos que, a princípio, não tem correlação direta e imediata com o objeto dos procedimentos do MPF, principalmente com o procedimento que trata da sua prisão. São atos de comunicação que não são uma reivindicação propriamente, mas que servem à manutenção da relação entre o líder cigano e o MPF.

Da mesma forma que certas condutas contribuem para a consolidação de uma relação de confiança entre os envolvidos, há condutas que geram o efeito contrário, alimentando-se desconfianças e estranhamentos entre todos os envolvidos.

A recusa constante do MPF em realizar uma reunião com a comunidade indígena entre 2021 e 2023, associada à manifestação do MPF nos autos da ação

civil pública, de que o grupo não teria legitimidade processual, gerou desconfiança da comunidade indígena. As medidas adotadas pelo MPF nesse período eram entendidas como inadequadas, ou ineficientes. Os atos foram interpretados pelos demandantes como atos de desconsideração às suas reivindicações, com repercussão até mesmo nas mensagens encaminhadas ao órgão, em tom de maior exigência quanto à adoção de providências para o cumprimento do acordo.

Em dezembro de 2022, a comunidade encaminhou pedido de reunião não à PRDF, mas diretamente à 6ª CCR, com a intenção de que, ao se dirigir diretamente ao órgão de supervisão, pudesse ser ouvida - o que só veio a ocorrer de fato meses depois.

Essa situação gerou estranhamentos que só mais recentemente parecem ter sido apaziguados, com a realização de uma reunião em agosto de 2023 entre a comunidade e a Procuradora atualmente responsável pelo caso, para tratar do cumprimento da sentença da ação civil pública.

De qualquer forma, como já destaquei, esses estranhamentos, além de causarem por si só um efeito negativo no que se refere à dimensão do reconhecimento para os demandantes, podem dificultar a própria atuação do órgão, que passa a precisar lidar também com a desconfiança dos demandantes e a gerenciar essa situação.

A não equivalência, que aponto estar presente nos processos de administração de conflitos objeto da presente pesquisa, se expressa também no fato de que muitos atos do procedimento são consequência de outros atos que não foram realizados para aquela finalidade específica. Essa ausência de causalidade direta pode ser compreendida como uma não equivalência.

A comunidade cigana não estabeleceu uma relação com o MPF há mais de uma década pensando em, no futuro, contar com o órgão para reverter uma prisão que entendia ter sido injusta. Quanto a essa atuação específica do MPF, não havia interesse por parte da comunidade naquela época. Mas o MPF só poderia ter tratado da prisão do Seu Wanderley como tratou porque conhecia a comunidade muito bem e entendia a relevância da prisão injusta do líder para os direitos dessa coletividade.

A instauração do procedimento administrativo para acompanhar a prisão do Seu Wanderley é, em alguma medida, uma resposta do MPF à comunidade, só que uma resposta diferida no tempo e sem a pretensão de equivalência ao pedido inicial.

Há um encadeamento de fatos, uma lógica causal, mas ela não é utilitarista.

A noção de dádiva, nesse passo, ilumina bem o que se passa entre o MPF e a comunidade na administração dos conflitos levados a conhecimento do órgão, jogando luz nos aspectos da não equivalência e do desinteresse que permeiam essas relações.

Outra característica que pode ser identificada nos casos etnografados, relacionada à ambivalência da dádiva, que é livre e obrigatória ao mesmo tempo, é o fato de a administração de ambos os conflitos se desenrolarem em procedimentos abertos, com poucos protocolos a serem seguidos pelos membros.

Os procedimentos administrativos do MPF que tratam de matéria cível têm menos formalidades, se comparados aos procedimentos que envolvem possíveis ilícitos penais.

Como já destacado, os membros têm ampla margem de atuação na tutela coletiva, em geral. Embora os Procuradores se orientem para o cumprimento da Constituição da República na sua atividade, o que pode ser feito para essa finalidade, mesmo considerando os parâmetros constitucionais e legais, fica em aberto, consideravelmente - pode, inclusive, não ser feito.

Há, nesse sentido, um certo espaço de atuação que pode vir a ser pautado pelo prazer, pelo interesse gratuito do Procurador em relação à determinada temática, fazendo com que ele se engaje mais ou menos em determinados casos por esse motivo, e não apenas porque a administração do conflito o exige⁹⁴.

A tutela coletiva é realizada, portanto, por meio de procedimentos obrigatórios e livres ao mesmo tempo.

Nas entrevistas com os membros, os indaguei sobre como lidavam com a ausência de protocolos muito rígidos para os procedimentos cíveis. Os Procuradores foram unânimes em reconhecer a importância dessa flexibilidade, ainda que um ou outro tenha pontuado que o esforço dos órgãos superiores em estabelecer diretrizes para a atuação na tutela coletiva seria importante, a fim de oferecer maior segurança jurídica aos demandantes e uniformidade na atuação do órgão. Um membro chegou

⁹⁴ Essa atuação pautada no prazer, no interesse genuíno, na simpatia por uma matéria específica, pode ser identificada nas falas dos Procuradores da República especialistas na temática cigana, em evento ocorrido na PGR em maio de 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/live/q5AhYWvDpql?si=k5uu_tmlKkKLC_Q9. Acesso em out. 2023.

a mencionar, em tom crítico, que achava que as normas procedimentais “mandam colocar em caixinhas! Pra tudo tem que ter um procedimento”.

Nenhum dos Procuradores chegou a mencionar a recente Resolução nº 230, de 8 de junho de 2012, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual disciplina a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais.

De qualquer forma, as disposições desta Resolução centram-se mais em medidas que favorecem um diálogo intercultural, do que a imposição de protocolos específicos para os respectivos procedimentos e, nesse sentido, o ato normativo está bem alinhado às expectativas e às práticas dos membros.

A ausência (desejada) de protocolos rígidos e, portanto, a incerteza quanto ao que exatamente será feito pelo MPF, é mais um elemento que permite que a administração do conflito na tutela coletiva seja identificada pela noção de dádiva.

Tais características do processo coletivo expressam uma ideia de não equivalência entre os envolvidos, relacionada ao risco da retribuição: se, em que medida e quando ocorrerá. E podem, nesse passo, ser mais bem compreendidas pela perspectiva da dádiva, do que por uma perspectiva utilitarista, indicando, portanto, que, nas relações estabelecidas em tais processos, o que está em jogo é a qualidade do elo construído entre os envolvidos.

A incerteza e o risco da retribuição vêm acompanhados de um outro elemento, que é a ideia de aposta, que também se relaciona com a noção de dádiva.

[...] A dádiva é o que aparece e não estava previsto nem pelo gesto, nem pela lei, nem mesmo a da dádiva. É todo o paradoxo da gratuidade. Essa graça que aparece a mais.

A generosidade traz o reconhecimento. Tudo está dito nessa frase. Na generosidade existe criação, e o dicionário Petit Robert define generosidade como a disposição para dar mais do que se é obrigado a fazer, indo pois além das regras da própria dádiva. Essa generosidade traz o reconhecimento, um novo nascimento conjunto, uma nova dádiva não prevista, e assim por diante, infinitamente. (Godbout, 1999, p. 251).

Daiane, ao formular o seu pedido de socorro à 6ª CCR, estava fazendo uma aposta. Como relatado por ela própria, Daiane não sabia como seu pedido seria recebido e nem o que o órgão poderia fazer em relação a ele.

Conjecturando, não me parece que seria desarrazoado que o seu pedido fosse arquivado pelo MPF, sob a justificativa de que os fatos que levaram à prisão do líder cigano não se relacionam propriamente com as medidas que vinham sendo

adotadas pelo MPF em relação à comunidade, não havendo providências a serem tomadas. Mas não foi o que aconteceu.

Em sentido mais amplo, as ideias de risco e de aposta apareceram nas falas de dois Procuradores.

O primeiro deles, ao relatar uma atuação que considerava bem sucedida do MPF, referente a trabalho escravo, descreveu que, nesse caso, houve um grande movimento de articulação impulsionado pelo MPT e por outros órgãos envolvidos, uma verdadeira “conjunção de astros”, que fez a atuação Estatal dar certo.

A ideia de “conjunção de astros” remete à ideia de um alinhamento raro, que poderia ou não acontecer. Que poderia ser visível ou não. Que poderia ser visualizado ou não. E que acontece, portanto, por sorte, por uma simultaneidade de circunstâncias, conjunturas e engajamentos, que não pode ser prevista, calculada ou projetada.

A mesma ideia de que é preciso uma “conjunção de astros” para que se produza um desfecho satisfatório para determinados conflitos, de preferência no âmbito extrajudicial, está expressa, em certo sentido, naquela máxima dita por um Procurador, já citada, de que “o Judiciário é o cemitério de boas causas”, de forma que “se você quiser enterrar uma boa causa, você judicializa”. No Judiciário, a conjunção de astros é mais difícil.

Mas ela pode ocorrer, tal como ocorreu no caso do Santuário dos Pajés, o caso “sui generis”. Um acontecimento raro, excepcional, uma “decisão bastante surpreendente”, pois é de se contar nos dedos as decisões judiciais que reconheceram uma terra como indígena.

O campo indica, portanto, a presença de elementos de dádiva nessas relações, assim como a sua relevância para o sucesso na administração do conflito, que, neste trabalho associei a ideias de inclusão e exclusão discursiva.

6.5.6 Voltando à pergunta: arbitrariedade ou relações de dádiva?

Assumindo, então, que a presente pesquisa identifica elementos de relações de dádiva nos casos analisados, principalmente no do Seu Wanderley, esse fato se contrapõe, em alguma medida, à ideia de Godbout de que as prestações estatais não poderiam ser compreendidas como relações de dádiva.

O caso do seu Wanderley parece suscitar indagações quanto à legitimidade da atuação do MPF em razão dessa circunstância. A atuação do MPF poderia ser lida como um ato de arbitrariedade, um particularismo ilegítimo, por não ter se dado nos termos de uma equivalência perfeita, como seria de se esperar de uma relação com um Estado democrático, que tem a igualdade como tratamento uniforme como valor?

Considerando que a problemática da legitimidade do procedimento está inserida em uma discussão mais ampla sobre cidadania, e que a vivência da cidadania se dá no mundo cívico, é no espaço do mundo cívico local que as questões de legitimidade que o caso suscita precisam ser pensadas.

Ou seja, para essa análise, deve-se adotar como premissa a ideia de que a arbitrariedade - que é o contrário de legitimidade - ocorre quando algo ocorre em desacordo com o mundo cívico local.

O mundo cívico, lembrando, é o espaço em que as relações são orientadas pela condição de *cidadão* dos sujeitos, o que faz com que o tratamento igualitário e quase sempre uniforme⁹⁵ tenha precedência (Cardoso de Oliveira, 2018b, p. 35, Nota de rodapé 1). O mundo cívico é o universo de relações pautadas necessariamente pela noção de igualdade cidadã (igualdade de direitos e de tratamento), na qual o tratamento desigual não é tolerado.

É um eventual tratamento privilegiado dentro deste universo do mundo cívico que nos interessa para responder à questão, pois, nesse caso, o tratamento privilegiado é uma expressão de injustiça e ilegitimidade, uma arbitrariedade. Ele é diferente do tratamento privilegiado que ocorre em outros universos, como o da família ou até mesmo da esfera pública não cívica, os quais podem ser aceitos e não resultam em uma ofensa moral à comunidade (Cardoso de Oliveira, 2009, p. 12).

O caso do Seu Wanderley poderia ser entendido como arbitrário se fosse verificado que os atos que o constituíram desrespeitaram a condição de cidadão dos sujeitos envolvidos, sem observar princípios de tratamento igualitário e uniforme, pautando-se mais em particularismos e privilégios. Mas esse não parece ser o caso.

O processo do Seu Wanderley teve momentos decisivos impulsionados por relações de dívida que, pelo que se observou no trabalho etnográfico, se

⁹⁵ Pontua-se que o tratamento no mundo cívico é *quase sempre* uniforme para contemplar casos como o do Quebec, em que o tratamento uniforme representa inferioridade no mundo cívico. (Cardoso de Oliveira, 2011).

desenvolveram em consonância com o mundo cívico, e não em descompasso com ele.

Como já foi assinalado, a dádiva ostenta complexidades e ambiguidades. Ela precisa de espaço, da dimensão do prazer e da espontaneidade para se constituir, o que, a princípio, poderia ser identificado como arbitrariedade.

A arbitrariedade, no entanto, é o que está em desacordo com a lógica do mundo cívico, causando uma percepção de discriminação, e não o que é não equivalente ou ambíguo.

Me parece que é a associação indevida entre a noção de arbitrariedade às noções de não equivalência e ambiguidade que poderia levar à confusão quanto à legitimidade de uma atuação estatal como a do MPF no caso do Seu Wanderley.

E é aí que o recorte epistemológico desta investigação, voltado para noções de legitimidade que se expressam no nível da decisão, ou seja, em ideias de equidade veiculadas pelos sujeitos envolvidos no conflito, ao interpretarem as normas em uso, se mostra relevante e potente para a compreensão dos casos.

A partir do entendimento de que legitimação e interpretação estão vinculadas, os atos do processo de administração de um conflito podem ser considerados legítimos na medida em que estiverem lastreados em uma interpretação da norma aplicada ao caso concreto não particularizada, que tenha a pretensão de intersubjetividade, ou seja, que tenha pretensões de universalização. Um ato, uma decisão ou uma conduta do processo de administração do conflito serão tidos como legítimos se se entender que poderiam ser adotados para qualquer pessoa que estivesse no mesmo contexto e circunstâncias (Cardoso de Oliveira, 2023).

Assim, situando a legitimidade no nível dos atos concretos de decisão, levando em conta processos interpretativos das normas (e não seu sentido abstrato) (Cardoso de Oliveira, 2023), é possível entender cada um dos momentos de inclusão discursiva descritos neste trabalho como atos legítimos, uma vez que são identificados como processos corretos, que representam a concretização de um sentido de justiça e cidadania para os envolvidos.

Em sentido inverso, os processos de exclusão discursiva, também descritos ao longo deste trabalho, expressam justamente situações de arbitrariedade, por não representarem uma concretização de correção, justeza ou adequação da atuação do MPF em relação aos demandantes.

É importante considerar, ainda, que o fato de outros processos de administração de conflitos se desenvolverem prescindindo das relações de dívida, operando mais na chave das equivalências das trocas e das prestações, bem como da observância a interesses materiais que podem ser satisfeitos de forma mais imediata, não tornariam ilegítimos os procedimentos que necessitam mais de relações de dívida para funcionar, como nos dois casos analisados neste trabalho. Nos dois casos ora analisados, a dimensão temática do reconhecimento ocupa um lugar importante no conflito e no processo de sua administração, e é por isso que a dívida aparece tão presente nele.

O sentido de universalização de direitos para o mundo cívico pode, nesse passo, ser bem compreendido pela chave interpretativa da aferição da legitimidade no caso concreto (Cardoso de Oliveira, 2023). Tratamento igualitário e uniforme, por esse viés, não significa que todos os cidadãos devem ser simultaneamente tratados da mesma forma sempre, independentemente da circunstância e do contexto. Esse entendimento situaria a ideia de legitimidade no nível da norma abstrata, o que, como já destacado, não se mostra adequado ou profícuo para os fins de análise do mundo social (Cardoso de Oliveira, 2023).

No entanto, sendo a legitimidade aferida no âmbito do caso concreto, é possível admitir que diferentes relações tenham diferentes desfechos, sem que isso signifique arbitrariedade. Em todos esses casos, mesmo com desfechos diferentes, se esses desfechos expressarem uma pretensão de universalização, eles poderão ter sua pretensão de legitimidade resgatada (Cardoso de Oliveira, 2023).

E essa perspectiva me parece poder acomodar perfeitamente a noção de dívida, com suas complexidades, ambiguidades e não equivalências, pois esse elemento se expressam antes do ato decisório propriamente.

Fica evidente e devidamente justificado, por todo o exposto, o motivo pelo qual relações de dívida, não equivalentes e ambíguas, não são sinônimo de relações arbitrárias.

Respondendo de forma mais objetiva ao questionamento inicial sobre o procedimento do Seu Wanderley, há elementos para se afirmar que o caso pode ser qualificado como um procedimento orientado pelas noções de legitimidade e equidade, assim como o do Santuário Sagrado dos Pajés.

A partir da descrição dos vários acontecimentos de ambos os casos, conclui-se que esses processos, a despeito de todas as contradições e paradoxos, e dos momentos de crise e tensão, observaram na maior parte dos seus atos os valores que circunscrevem o mundo cívico. Eles expressam, por conseguinte, de um modo geral, e na maioria dos atos específicos do processo, uma atuação do MPF que representa, para os envolvidos, um sentido de correção e de justiça e que não é, portanto, arbitrário.

6.5.7 Alguns apontamentos sobre avaliação da efetividade de direitos.

Dito tudo isso, se ainda é cedo para afirmar uma presença inequívoca da noção de dívida em todas as relações sociais estabelecidas pelo Estado com a sociedade, talvez não seja cedo demais para concluir que não se pode desconsiderar que, em determinadas situações, essas relações podem se desenvolver a partir da noção de dívida sim. E, nesses casos, a presença da dívida não pode ser ignorada, sob o risco de não se compreender o que acontece no mundo real, notadamente se a intenção for avaliar a administração de um conflito visando à efetivação de um direito pelo Estado.

Compreender como se dá a efetivação de direitos em processos de administração de conflitos envolvendo o Estado e a sociedade impõe entender, primeiramente, o lugar da dívida na administração desses conflitos, identificando a presença (ou não) dessas relações de dívida, assim como a sua importância para o desenrolar do conflito.

Pois é a partir dessa compreensão que será possível avaliar quais atos e condutas se situam em um espaço para desenvolvimento de relações de dívida que, se realizadas no âmbito do mundo cívico, terão potencial para serem legítimas, podendo levar a efetivação de direitos; e quais atos e condutas indicariam desfechos em direção oposta, ou seja, de possíveis arbitrariedades e, conseqüentemente, uma não efetivação de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

7 A atuação do MPF no âmbito da *tutela coletiva* e a compreensão de processos de administração de conflitos pela perspectiva da *dádiva*.

Tudo no mundo começou com um sim. Uma molécula disse sim a outra molécula e nasceu a vida. Mas antes da pré-história havia a pré-história da pré-história e havia o nunca e havia o sim. Sempre houve. Não sei o quê, mas sei que o universo jamais começou.

[...]

Enquanto eu tiver perguntas e não houver resposta continuarei a escrever. Como começar pelo início, se as coisas acontecem antes de acontecer? Se antes da pré-pré-história já havia os monstros apocalípticos? Se esta história não existe, passará a existir. Pensar é um ato. Sentir é um fato. Os dois juntos - sou eu que escrevo o que estou escrevendo. [...] Felicidade? Nunca vi palavra mais doida, inventada pelas nordestinas que andam por aí aos montes. (Lispector, 2020).

A presente pesquisa permitiu identificar como as noções de *tutela* e *dádiva*, em diferentes perspectivas, pautam a atuação do MPF no âmbito da *tutela coletiva* de demandas de comunidades tradicionais.

A correlação entre *tutela* e *dádiva*, em um primeiro momento, me parecia ambígua e paradoxal. Mas, agora, chegando ao final deste trabalho, entendo que pode não ser.

Ambas as noções se conectam no campo da ambivalência. Tutela e dádiva se constituem a partir de ambivalências. A tutela é constituída pela ambivalência da hipossuficiência, que justifica uma proteção que torna o protegido ainda mais vulnerável. E a dádiva, pela ambivalência da ação, que é livre e obrigatória, interessada e desinteressada ao mesmo tempo.

Tutela e dádiva também geram ambivalências, que podem ser entendidas como uma abertura de possibilidades - o tutelado pode reagir à desconsideração de seu ponto de vista, assumindo o protagonismo da ação/reação. A incerteza que permeia as relações de dádiva pode viabilizar colaborações profícuas.

Compreender que, na atuação do MPF no âmbito da tutela coletiva, há *tutela* e há *dádiva*, é um primeiro passo relevante para estudar criticamente esse campo. Essa compreensão viabiliza o desenvolvimento de outras tantas, a partir das várias questões que foram suscitadas ao longo do texto. Algumas dessas questões já

foram enfrentadas aqui, e outras ficaram por serem enfrentadas, a partir de mais elementos empíricos e aprofundamento teórico.

Ainda assim, esta pesquisa chega a seu termo final com elementos suficientes para corroborar a ideia de que a *dimensão do reconhecimento* (Cardoso de Oliveira, 2004, 2010, 2011) é elemento incontornável dos processos de administração dos conflitos no âmbito da *tutela coletiva* e, por esse motivo, ela precisa ser levada em conta por quem se dedica ao assunto.

A dimensão do reconhecimento, com efeito, está presente e impacta bastante as relações sociais estabelecidas no processo de administração do conflito, constituindo um conceito importante para se pensar criticamente tais relações, tanto a partir da perspectiva teórica que problematiza a tutela, como pela perspectiva teórica que problematiza a dívida.

Aliás, quanto a esse aspecto, a pesquisa etnográfica no MPF corroborou veementemente a relevância da dimensão do reconhecimento para a compreensão dos conflitos examinados, mesmo no que se refere às respectivas dimensões dos interesses e dos direitos. Pois é a dimensão do reconhecimento que possibilita a inclusão discursiva e, conseqüentemente, a adequada compreensão da realidade dos envolvidos e, assim, de suas demandas.

A investigação que se fez sobre o caso do Santuário Sagrado dos Pajés e do Seu Wanderley permitiu entender, ainda, que a tutela coletiva dos direitos das comunidades tradicionais é uma problemática chave, no sentido de que ela possibilita discutir em profundidade vários temas que dizem respeito ao mundo cívico e aos direitos de cidadania no Brasil em termos gerais.

São conflitos dramáticos que, para sua compreensão, exigem o acionamento de conceitos em sua forma mais completa e complexa, não deixando de lado nenhuma nuance. A noção de cidadania, por exemplo, não poderia ter sido invocada sem que se considerasse os processos de colonialidade aos quais as populações tradicionais foram submetidas na história dos direitos no Brasil. A tutela, por sua vez, se impõe de modo incisivo em face desses grupos, chegando a justificar a perda de parcela da capacidade civil dos indígenas por muito tempo, não podendo ser invocada sem toda essa problematização.

Enfrentar uma temática tão complexa possibilitou, por conseguinte, o tensionamento de muitos conceitos, a partir de situações extremadas, tarefa que, justamente pela sua dificuldade, parece ter rendido bons frutos.

As conclusões ora esboçadas podem ser interessantes para pensar assuntos que, a princípio, não teriam correlação com a temática de comunidades tradicionais, ou do MPF.

Creio que o percurso desta pesquisa possibilitou, também, assentar premissas que permitirão explorações mais ousadas.

Nesse sentido, a continuação da pesquisa etnográfica sobre a atuação do MPF em temáticas indígenas e de comunidades tradicionais, sob a perspectiva teórica do *poder tutelar*, mas considerando o protagonismo destes grupos, pode contribuir para pensar no próprio estatuto da cidadania no Brasil, levando em conta de forma mais aprofundada as noções de colonialidade, soberania e o papel do MPF em tais processos.

Nesse aspecto, a posição do MPF na Constituição de 1988, analisada criticamente a partir da perspectiva da gestão da conquista (Souza Lima, 1995), parece ser uma linha de investigação bastante profícua, para fins de compreensão mais aprofundada dos paradoxos da atuação tutelar do órgão que é justamente o *guardião* da cidadania, conforme já identificado nessa pesquisa.

A formulação de Godbout (1999), de que a prestação de serviços estatais constitui relações não substancialmente pautadas pela dívida, também poderia vir a ser analisada mais criticamente, considerando notadamente as contribuições de Cardoso de Oliveira quanto às dimensões temáticas do conflito. É que a dimensão temática do reconhecimento - tributária da noção de dívida -, mesmo diante das dificuldades de ser incorporada nas práticas do judiciário, já se constitui, consistentemente, como referência para o exame dos conflitos.

Outra formulação assentada por este trabalho, que pode igualmente vir a ser aprofundada futuramente, é a compreensão de que é, não apenas possível, mas recomendável, que, em determinados casos, a análise da efetivação de direitos seja feita pela perspectiva da dívida.

É que, como desdobramento da ideia de que entender a efetivação de direitos é entender a presença de relações de dívida, o foco da análise do processo de administração do conflito se desloca do resultado final visto isoladamente, para a

qualidade do elo estabelecido entre os envolvidos no curso do processo - o que parece importar de verdade para seu bom funcionamento⁹⁶.

Ou, em outras palavras, faz sentido que a efetividade da administração do conflito seja avaliada também por uma perspectiva da dádiva, não utilitarista.

Por esse viés, as complexidades dos casos podem ser vistas não como erros, voltas, empecilhos, mas como a via própria para sua adequada administração - via essa que é mesmo tortuosa e carregada de contradições.

É preciso tempo para entender o que está acontecendo com os envolvidos. É preciso deixar as pessoas se envolverem com a situação de litígio e umas com as outras. É preciso multiplicar os processos. É preciso deixar acontecer para, quem sabe, ser possível ver uma “conjunção de astros” que contribua para o equacionamento do conflito.

A “redução a termo”, de fato, não combina com as relações de dádiva. Não à toa, os membros que atuam na tutela coletiva expressaram preferência por processos com protocolos mais flexíveis. O protocolo torna os atos do processo mais previsíveis para os envolvidos, impondo uma espécie de padrão discursivo, mas também limita o espaço das contingências e reduz um universo de possibilidades de atuação dos envolvidos. Faz sentido, assim, que sejam vistos pelos membros como inadequados para os conflitos coletivos complexos.

Não quero negar a importância de se estabelecer critérios de funcionamento mínimo de processos que impactam na vida da coletividade. E nem a importância de que esses critérios sejam compartilhados, transparentes, e que sua observância pelo poder público possa ser cobrada pela sociedade civil. Esse é um aspecto essencial para a própria vivência de cidadania e ele não seria, necessariamente, incompatível com uma perspectiva de análise antiutilitarista, como eu espero ter

⁹⁶ Vale a pena destacar que, para além da qualidade do elo, é importante verificar o impacto simbólico do desfecho viabilizado pela administração do conflito “Pois, se a ocorrência do insulto demanda esforços de elaboração simbólica para ganhar inteligibilidade, a sua reparação freqüentemente demandaria ainda processos de elucidação terapêutica do ponto de vista da vítima. Não me refiro a processos terapêuticos em sentido estrito, como um padrão, mas à necessidade de repor os déficits de significado provocados por agressões arbitrárias, vividas como uma negação do eu ou da persona da vítima, e cujo caráter normativamente incorreto e merecedor de sanção social negativa tem que ser internalizado pela vítima para que sua identidade de pessoa moral, digna de estima e consideração, seja resgatada.” (Cardoso de Oliveira, 2008a, p. 139).

demonstrado a partir da discussão da legitimidade da atuação do MPF no caso do Seu Wanderley.

No entanto, a adoção de uma perspectiva não utilitarista para avaliação da atuação do MPF, ao menos nos casos de tutela coletiva, é, de fato, um desafio à instituição.

A correção ordinária do MPF é regulamentada pelo Ato Ordinatório CMPF nº 17/2019, e ela “destina-se a verificar a regularidade do serviço, a eficiência e a pontualidade do membro do Ministério Público no exercício de suas funções, o cumprimento das obrigações legais (art. 236 da Lei complementar nº 75/1993), bem como levantar as dificuldades e necessidades da unidade, com objetivo de apresentar sugestões a serem encaminhadas aos Órgãos Superiores do Ministério Público Federal”.

O exercício funcional é avaliado mediante a verificação: do controle de documentos e autos, bem como de prazos e compromissos institucionais do membro; comparecimento a audiências judiciais e/ou sessões; formas de atendimento ao público; cuidados para preservar o sigilo de informações e documentos; cumprimento dos atos normativos que regulamentam o trâmite dos autos extrajudiciais e processos judiciais; reivindicações e sugestões do membro; e realização de inventário ordinário (art. 15).

Vê-se que a avaliação da atuação dos membros ocorre por meio de critérios externos às causas e aos conflitos, além de serem majoritariamente utilitaristas, ao levarem em conta, por exemplo, o tempo de duração dos processos sob a responsabilidade deles e a quantidade de medidas adotadas em seu curso. Novamente, não me parece que seja totalmente desarrazoado a adoção desses critérios para avaliação da atuação dos membros e para a proposição de melhorias para a atividade-fim do órgão. O que quero apontar é a circunstância objetiva de que eles são critérios utilitaristas e, mais grave ainda, externos às causas.

Daí porque as dinâmicas próprias da relação de dádiva, como a não equivalência das prestações, multiplicidade de pessoas envolvidas, extensão do conflito no tempo, examinadas sob o paradigma utilitarista, estão associadas à ineficiência e prejuízo às partes.

A despeito das dificuldades que a crítica ao utilitarismo impõe, me parece que não há dúvidas de que avaliar a efetividade de uma atuação no âmbito da tutela

coletiva a partir de uma perspectiva utilitarista é uma avaliação que se faz com lentes equivocadas que, ao valerem-se de critérios externos, reificam os processos observados. Lentes que não permitem que se veja o que está de fato em jogo, e que tampouco possibilitam uma reflexão crítica sobre a atuação do órgão, sobre os efeitos concretos da atuação para a vida dos envolvidos e sobre as possibilidades de sua melhoria.

Pelo viés utilitarista, o processo de administração de conflito que se desenvolve amparado mais em relações de dádiva muito provavelmente seria interpretado como ineficiente, ensejando a propositura de eventuais soluções para uma situação que não necessariamente precisaria de conserto.

Nesse sentido, esta pesquisa contribui para apontar que, para a avaliação da administração dos conflitos da tutela coletiva, é pertinente que se adote uma perspectiva mais ligada à noção de dádiva e menos ao utilitarismo.

Por fim, de um ponto de vista pessoal, e encaminhando para a conclusão definitiva do trabalho, gosto de pensar que o percurso desta pesquisa, em meio a tantas ambiguidades e paradoxos, me levou a entender o processo de administração de conflitos na tutela coletiva como um processo de assunção de riscos, de apostas.

É um processo formado, afinal, por muitos atos de fé de todos os envolvidos. São atos que levam a um universo de possibilidades de ação, para fins de efetivação de direitos.

E é interessante pensar como uma atuação de caráter estritamente institucional, visando ao cumprimento da Constituição e do ordenamento jurídico brasileiro, acontece em um cenário em que, animado pelo espírito da dádiva - tal como descreve Godbout (1999) -, tudo *pode acontecer*, ou *já aconteceu* - uma vez que, iniciado o processo, as relações de dádiva já estão ali. E que, para isso, é preciso que as pessoas envolvidas nesse círculo se arrisquem no *sim*, que, felizmente, vem sendo dito por muitos.

REFERÊNCIAS

ABU-LUGHOD, Lila. [dublado] Conferência 33ª RBA - Lila Abu-Lughod. [S.l.], 29 ago. 2022. Publicado pelo canal TV ABA. Disponível em: https://youtu.be/SF6n-nJpnGQ?si=0ETjv-dNDo_685Qi. Acesso em: 15 dez. 2023.

A CURA do Pajé. Brasília, 17 de junho de 2008. 1 vídeo (10min10s). Publicado pelo canal santuariodospajes. Disponível em: <https://youtu.be/8bcwGGXQIO4>. Acesso em: 14 dez. 2023.

ALÿS, Francis. **Numa dada situação**. São Paulo: Cosac Naify, 2010. Não paginado.

ANGELO, Jordi Othon Mourão Martins Correa. **O que colhe quem planta?:** uma etnografia da produção de provas em processos de aposentadoria por idade rural nos Juizados Especiais Federais. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

APIB, página Quem Somos, [S.l., 2023?]. Disponível em: <https://apiboficial.org/sobre/>. Acesso em: 28 out. 2023.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

ARAÚJO JR., Júlio José. Interculturalidade em construção: o protagonismo indígena na interpretação constitucional. *In: Povos indígenas: prevenção de genocídio e de outras atrocidades*. Brasília: MPF, 2021. p. 360-383.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo civil coletivo**. 4ª. ed. em e-book baseada na 4ª.ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book* (não paginado).

BAPTISTA; Bárbara Gomes Lupetti. **O princípio da oralidade às avessas:** um estudo empírico sobre a construção da verdade no processo civil brasileiro. 2007. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro, 2007.

BAPTISTA; Bárbara Gomes Lupetti. “A minha verdade é minha justiça” - dilemas e paradoxos sobre o princípio da imparcialidade judicial. **Cadernos de Campo** (São Paulo - 1991), [S. l.], v. 22, n. 22, p. 301-314, 2014.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. A crença no princípio (ou mito) da imparcialidade judicial. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 203–223, 2020.

BARDOTTI, Sérgio. A cidade ideal. Tradução e adaptação de Chico Buarque. Música de Luis Enriquez Bacalov. *In*: LETRAS. Belo Horizonte, c2023. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/chico-buarque/85819/>. Acesso em: 08 dez. 2023.

BECKHAUSEN, Marcelo. Etnocidadania, direitos originários e a inconstitucionalidade do poder tutelar. *In*: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (org.). **Tutela**: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2014, p. 112-145.

BEVILAQUA, Ciméa Barbatto. Notas sobre a forma e a razão dos conflitos no mercado de consumo. **Sociedade e Estado**, v. 16, n. 1-2, p. 306-334, 2001.

BEZERRA, André Augusto Salvador. O mal necessário da judicialização da política: o caso dos indígenas sob a pandemia. *In*: **Povos indígenas**: prevenção de genocídio e de outras atrocidades. Brasília: MPF, 2021. p. 302-313.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado 248, de 2015**. Cria o Estatuto do Cigano. Autoria: Senador Paulo Paim. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120952>. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824**. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Rio de Janeiro, RJ: Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto federal nº 8.750, de 9 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. **Relatório de Visita Técnica Território Calon no Distrito Federal**. Brasília, DF: Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/399>. Acesso em: mai. 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Do traço à realidade**: Procuradoria-Geral da República. 2. ed. Brasília, DF: MPF, 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/edificio-sede/Livro-PGR-Ptg-Esp.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Relator). Decisão monocrática. **ADPF 709 MCO**. Requerente: APIB. Requerida: União. Relator Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 08/07/2020. Publicação: 10/07/2020.

BRAYNER, Thais Nogueira. **É terra indígena porque é sagrada**: Santuário dos Pajés - Brasília/DF. 2013. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CAILLÉ, Alain. Nem holismo nem individualismo metodológicos: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.13, n. 38, p.5-38, 1998.

CAMPOS, Juliana Miranda Soares. Notas sobre as relações entre calons e gajons em Belo Horizonte (MG). **Áltera**, v. 2, n. 7, p. 83-106, jul./dez. 2018.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. A Vocação Crítica da Antropologia, **Anuário Antropológico**, v. 90, p. 67-81, 1993.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Quando Fazer é Refletir. **Ciência Hoje**, vol. 19, n. 113, p. 46-49, 1995.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Justiça, solidariedade e reciprocidade: Habermas e a antropologia. *In*: CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto; CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. **Ensaio Antropológico Sobre Moral e Ética**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996, p. 143-157.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Honra, dignidade e reciprocidade. *In*: MARTINS, Paulo Henrique; NUNES, Brasilmar Ferreira (orgs.) **A nova ordem social**: perspectivas da solidariedade contemporânea. Brasília: Editora Paralelo 15, 2004, p. 122-135.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. O ofício do antropólogo, ou como desvendar evidências simbólicas. **Anuário Antropológico**, v. 2006, p. 9-30, 2008.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Existe violência sem agressão moral? **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 23, n. 67, p. 135-146, 2008a.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Concepções de igualdade e (des)igualdades no Brasil. **Série Antropologia**, n. 425, p. 6-19, 2009.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. A dimensão simbólica dos direitos e a análise de conflitos. **Revista de Antropologia**, v. 2, n. 53, p. 451-473, 2010.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. A Antropologia e seus compromissos ou responsabilidades éticas. *In*: FLEISCHER S.; SCHUCH P. (orgs). **Ética e regulamentação na pesquisa antropológica**. Brasília: Letras Livres, EdUnB; 2010a. p. 25-38.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. **Direito Legal e insulto moral**: dilemas de cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Concretude simbólica e descrição etnográfica: sobre a relação entre antropologia e filosofia. **Mana**, v. 3, n. 19, p. 409-435, 2013.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Comparação e interpretação na antropologia jurídica. **Anuário Antropológico**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 23-46, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6428>. Acesso em: 14 dez. 2023.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. **Desvendando evidências simbólicas**: compreensão e conteúdo emancipatório da antropologia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2018a.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Sensibilidade cívica e cidadania no Brasil. **Antropolítica**, n. 44, p. 34-63, 2018b.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Exclusão discursiva e sujeição civil em tempos de pandemia no Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/ciencia-matematica/post/exclusao-discursiva-e-sujeicao-civil-em-tempos-de-pandemia-no-brasil.html>. Acesso em: 21 jul. 2020.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Direitos Ético-Morais e a Administração de Conflitos. **Anuário Antropológico**, v. 47, n. 3, 2022.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. **Administração de conflitos e justiça**: as pequenas causas em um juizado nos EUA. Rio de Janeiro, RJ. Autografia: 2023. *E-book* (não paginado).

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo Caminho. 27^a ed. ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017.** Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p.10-15, edição de 19/04/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução do CNMP nº 23, de 17 de setembro de 2007.** Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Diário da Justiça, Seção 1, edição de 07/11/2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-0231.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução do CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 27/01/2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução do CNMP nº 164, de 28 de março de 2017.** Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 15-18, edição de 19/04/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução do CNMP nº 174, de 174, de 04 de julho de 2017.** Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 3-5, edição de 21/07/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução do CNMP nº 230, de 8 de junho de 2021.** Disciplina a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 3-6, edição de 11/06/2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-230-2021.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

COPA: ciganos vencem preconceito ao torcer pelo Brasil. Brasília, 4 jul. 2014. 1 vídeo (3min30s). Publicado pelo canal Folha de S. Paulo. Disponível em: <https://youtu.be/qwCtpGazJns>. Acesso em: mai. 2021.

CREVELS, Christian Ferreira. **A semente pesada nas terras da discórdia: o Santuário dos Pajés e o signo imóvel**. 2014. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

DAGUERRE, Rafael; PITTA Ricardo. Aldeia luta pela sobrevivência a menos de 20 minutos da Praça dos Três Poderes, em Brasília: o centro do poder nacional, indígenas permanecem até hoje desassistidos dos serviços públicos mais básicos, como rede de esgoto, coleta de lixo e fornecimento regular de água e de luz. Midia1508, [s.l.], c2023. 08 de jun. de 2023. Disponível em: <https://www.midia1508.org/2023/06/08/atual-exclusivo-aldeia-luta-pela-sobrevivencia-na-capital-do-pais-a-menos-de-20-minutos-da-praca-dos-tres-poderes/>. Acesso em: 14 dez. 2023.

DAMATTA, Roberto. Cidadania: a questão da cidadania num universo relacional. *In: A Casa & A Rua*, 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, v. 5, 1997, p. 46-68.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Conceito de processo jurisdicional coletivo. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 53, p. 57-63, jul./set. 2014.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil - v. 4: processo coletivo**. 3ª ed. rev. ampl. atual. Salvador: Jus Podivm, 2008.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto distrital nº 10.829, de 14 de outubro de 1987**. Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, no que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/15139/Decreto_10829_14_10_1987.html. Acesso em: 14 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto distrital nº 21.202, de 17 de maio de 2000**. Dispõe sobre a aprovação da Política Habitacional do Distrito Federal para o período 1999 a 2002 e dá outras providências. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2000. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/38302/Decreto_21202_17_05_2000.html. Acesso em: 14 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto distrital nº 28.684, de 15 de janeiro de 2008**. Aprova o Projeto Urbanístico de Parcelamento do Setor de Habitações Coletivas Noroeste - SHCNW, na Região Administrativa Plano Piloto - RA I. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2008. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56923/Decreto_28684_15_01_2008.html. Acesso em: 14 dez. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei complementar nº 803, de 25 de abril de 2009**. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — PDOT e dá outras providências. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2009. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/Lei_Complementar_803_25_04_2009.html. Acesso em: 14 dez. 2023.

EDUARDO Coutinho, 7 de outubro. Direção Carlos Nader. Montagem: Jordana Berg. Direção de Fotografia: Jacques Cheuiche. Produção: Já Filmes e Selo Sesc. Brasil, 2015. Disponível em: <https://sesc.digital/conteudo/cinema-e-video/cinema-em-casa-com-sesc/eduardo-coutinho-7-de-outubro>. Acesso em: 19 dez. 2023.

FAVRET-SAADA, Jeanne. **Deadly Words**: witchcraft in the Bocage. London: Cambridge University Press, 1980.

FAVRET-SAADA, Jeanne. CONTRERAS, Josée. **Corps pour corps**: enquête sur la sorcellerie dans le Bocage. France: Gallimard, 1981.

FAVRET-SAADA, Jeanne. Ser afetado. Tradução de Paula Siqueira e revisão de Tânia Stolze Lima. **Cadernos de Campo**, n.13, p. 155-161, 2005.

FERRANTE, Elena. **A amiga genial: infância, adolescência**. Tradução Maurício Santana Dias. 1. ed. São Paulo: Biblioteca Azul, 2015. *E-book*.

GARAPON, Antoine; PAPADOPOULOS, Ioannis. **Julgar nos Estados Unidos e na França**: Cultura Jurídica Francesa e Common Law em uma perspectiva comparada. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In*: **A interpretação das culturas**. 1. ed. 13. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, p. 3-21, 2008.

GRAEBER, David. Alteridade radical é só outra forma de dizer “realidade”: resposta a Viveiros de Castro. **Práxis Comunal**, Belo Horizonte, v.2, n.1, 2019.

GODBOUT, Jacques. Introdução à dádiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 38, p. 39-52, 1998.

GODBOUT, Jacques. **O espírito da dádiva**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo de. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 2174–2205, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/61730>. Acesso em: 14 dez. 2023.

GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antonio Herman; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; VIGORITI, Vincenzo. (coord.). **Processo coletivo**: do surgimento à atualidade. 1ª ed. São Paulo: RT, 2014. *E-book* (não paginado).

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistori>

a/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf/. Acesso em: mai. de 2021.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. *E-book*.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). Plano Piloto 50 anos: cartilha de preservação - Brasília. Brasília, DF: IPHAN / 15ª Superintendência Regional, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/486>. Acesso em: 15 jul. 2023.

JANUZZI, Vinicius Prado. **O céu e a terra**: o Setor Noroeste e seus primeiros moradores. 2016. Dissertação (Mestrado em Antropologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

KANT DE LIMA, Roberto. **A polícia da cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. 2ª. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 49-59, 2004.

KANT DE LIMA, Roberto. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. **Anuário Antropológico**, v. 35, n. 2, p. 25-51, 2010.

KANT DE LIMA, Roberto; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. **Anuário Antropológico**, v. 39, n. 1, p. 9-37, 2014.

KANT DE LIMA, Roberto; MOUZINHO, Glaucia. Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: entre delações e confissões premiadas. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 9, n. 3, set-dez 2016, p. 505-529, 2016.

KYMLICKA, Will. **Ciudadania multicultural**. Barcelona/Buenos Aires/ México: Paidós, 1996.

LÉVI-STRAUSS, Claude. Introdução a obra de Marcel Mauss. *In*: MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Cosac & Naify, 2017, p. 11-46.

LISPECTOR, Clarice. A hora da estrela. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2020. *E-book* (não paginado).

MAGALHÃES, Frederico Flávio. **Terra indígena Bananal**: territorialização Tapuya. A materialização da presença indígena em Brasília. Monografia de Especialização. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATOS, Bernardo Barbosa. **Ministério Público e os seus discursos de valorização institucional**. 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MAUSS, Marcel. O Ensaio sobre a dádiva. *In*: MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. Tradução de Paulo Neves. São Paulo: Cosac & Naify, 2017. p. 191-330.

MEDEIROS, Luana Antônio de; SOARES, Maria de Lourdes. SUS e Povos ciganos: desafios na construção de uma política brasileira para equidade. **Áltera**. v. 2, n. 7, p. 270-283. jul./dez. 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/altera>. Acesso em: mai. 2021.

MELO, Marina Leite. **A expropriação de terras em Brasília/DF: urbanização a interesse de quem?** 2019. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portaria PGR/MPF nº 755, de 18 de dezembro de 2020**. Distribui ofícios especiais e de administração nas unidades do Ministério Público Federal. DOU, Brasília, DF, 21 dez. 2020. Seção 1, p. 370. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/28cb00f3-c906-4eba-a707-83d15bea417e>. Acesso em: 31 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portaria PGR/MPF nº 590, de 24 de setembro de 2021**. Dispõe sobre o Sistema Único do Ministério Público Federal. DOU, Brasília, DF, 27 set. 2021. Seção 1, p. 161. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/47abad07-f183-4176-930a-86b71c25c457>. Acesso em: 31 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portaria PGR/MPF nº 176, de 22 de março de 2022**. Dispõe sobre a distribuição de ofícios especiais dos juizados especiais federais, na forma da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, da Lei nº 13.024, de 26 de agosto de 2014, e do Ato Conjunto PGR/CASMPU nº 1, de 2014. DOU, Brasília, DF, 25 mar. 2022. Seção 1, p. 213. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/45de78ab-917e-4f64-9b6a-ae639f8cb46>. Acesso em: 31 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portaria PRRJ nº 578, de 20 de junho de 2014**. Dispõe sobre a distribuição de ofícios de atuação temática na Procuradoria da República no Rio de Janeiro e dá outras providências. DMPF-e, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Extrajudicial, p. 84. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/0a6c1440-6ba3-45d4-8926-f4479f9fd294>. Acesso em: 31 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Portaria PRSP nº 428, de 15 de julho de 2022.** Dispõe sobre os ofícios da Procuradoria da República em São Paulo/SP, bem como sobre a respectiva distribuição. DMPF-e, Brasília, DF, 19 jul 2022. Caderno Administrativo, p. 30. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/9ad5a9ac-aa08-4257-87e7-ee0d1bc1a843>. Acesso em: 31 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Resolução CSMPF nº 207, de 30 de junho de 2020.** Regulamenta a divulgação de dados processuais na rede mundial de computadores no âmbito do Ministério Público Federal, e dá outras providências. DMPF-e, Brasília, DF, 28 jul. 2020. Caderno Extrajudicial, p.1. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/9bc16f6f-7d95-432e-9d7a-bcc444916b74/content>. Acesso em: 08 out. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Resolução PRDF nº 31, de 12 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a distribuição de ofícios de atuação temática na Procuradoria da República no Distrito Federal e dá outras providências. DMPF-e, Brasília, DF, 17 set. 2018. Caderno Administrativo, p.11. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/ba9f8e2a-e2c0-47aa-bf3d-bf19c53e911c>. Acesso em: 31 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Resolução PRDF nº 36, de 19 de maio de 2022.** Altera a Resolução nº 31, de 12 de setembro de 2018, que dispõe sobre a distribuição de ofícios de atuação temática na Procuradoria da República no Distrito Federal. DMPF-e, Brasília, DF, 27 maio 2022. Caderno Administrativo, p. 12-14. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/0bf0f246-a912-404d-83f3-48a6776d6b25>. Acesso em: 31 out. 2023.

MOTA, Fabio Reis. **Nem muito mar, nem muita terra. Nem tanto negro, nem tanto branco:** uma discussão sobre o processo de construção da identidade da comunidade remanescente de quilombos na ilha da Marambaia. Dissertação de Mestrado em Antropologia. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

MOTA, Fabio Reis. O estado contra o estado: direitos, poder e conflitos no processo de produção da identidade 'quilombola' da Marambaia. *In*: KANT DE LIMA, Roberto (org.). **Antropologia e Direitos Humanos 3**. Niterói: Eduff, p. 133-184, 2005.

MOTA, Fabio Reis. **Cidadãos em toda parte ou cidadãos à parte?** Demandas de direitos e reconhecimento no Brasil e na França. 2009. Tese (Doutorado em Antropologia) - UFF - Programa de Pós-Graduação em Antropologia. Niterói, 2009.

MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. **Sobre culpados ou inocentes:** o processo de criminalização e incriminação pelo Ministério Público Federal Brasileiro. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2007.

NOCCHI, Carolina Penna. **Acordo Brasil Santa Sé**: por uma leitura fundada na compreensão das relações entre Estado e confissões que promova o direito à autodeterminação religiosa. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

NO INTENSO Agora. Direção: João Moreira Salles. Roteiro: João Moreira Salles. Montagem: Eduardo Escorel e Laís Lifschitz. Produção: Maria Carlota Bruno. Música: Rodrigo Leão. Produzido por: Vídeo Filmes. Brasil, 2017.

PALMQUIST, H. *et al.* **Reminiscências tutelares**: a MP n. 870/2019 e seu projeto inconstitucional para os povos indígenas, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/artigo-remiscencias-tutelares-1.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é método. **Horizontes Antropológicos**, v. 20, p. 377-391, 2014.

PENALVA, Janaína. Descrição da disciplina 384798 Tópicos Especiais (Familismo, individualismo e direitos sociais) e PAD 4. 2020.

PERPÉTUO, Lenilda Damasceno. **Comunidade cigana Calon em processo de escolarização**: conflitos étnicos e saberes pluriculturais. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; PORTO, José Roberto. **Manual de tutela coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book* (não paginado).

PIZZOL, Patrícia Miranda. **Tutela coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. 1ª. ed. em e-book baseada na 1ª. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book* (não paginado).

QUEIROZ, Pedro Thomé Quintão. **Patrimônio-territorial indígena na urbanização de Brasília e no Santuário Sagrado dos Pajés**: contexto latino-americano. 2021. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

RAMOS, Alcida Rita. Os Direitos do índio no Brasil: na encruzilhada da cidadania. Brasília: **Série Antropologia/UnB**, n. 116, 1991.

SAGRADA Terra Especulada. Direção: José Furtado. Brasil: Centro de Mídia Independente, 2011, 70 min. Disponível em: <https://youtu.be/QLbdrkMuPRQ?si=vH1mFsMVOzNCLW4Q>. Acesso em 14 dez. 2023.

SANTOS, Guilherme Wanderley dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

[SANTUÁRIO dos Pajés] Awá-Mirim avalia as ações do dia 16/06. Brasília, 18 de jun. de 2008. 1 vídeo (1 min 46 s). Publicado pelo canal Diego Mendonça. Disponível em: https://youtu.be/CGAuUw4OoDI?si=ka_sKsIM0FGVFeK5. Acesso em: 14 dez. 2023.

[SANTUÁRIO dos Pajés] Santxiê avalia as ações do dia 16/06. Brasília, 17 de jun. de 2008. 1 vídeo (1 min 33 s). Publicado pelo canal Diego Mendonça. Disponível em: <https://youtu.be/BsDm4NTircl?si=w8WMjvNum349kmuW>. Acesso em: 14 dez. 2023. 2008a.

SBDP - SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (Brasil). Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2018. 236 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/290>. Acesso em: 8 dez. 2023.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. **Um grande cerco de paz**: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Povos indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a organizados?. *In*: SOUSA, Cássio Noronha Inglez de; ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de; SOUZA LIMA, Antonio Carlos de; MATOS, Maria Helena Ortolan (orgs). **Povos indígenas**: projetos e desenvolvimento, II. Brasília e Rio de Janeiro: Paralelo 15/ GTZ/ Laced-MN-UFRJ, p. 60-80, 2010.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Algumas perspectivas sobre (vários) exercícios tutelares: apresentação ao volume. *In*: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (org.). **Tutela**: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2014, v. 1, p. 13-34.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. O exercício da tutela sobre os povos indígenas no Brasil: um itinerário de pesquisa e algumas considerações sobre as políticas indigenistas no Brasil contemporâneo. *In*: SOUZA LIMA, Antonio Carlos de (org.). **Tutela**: formação de Estado e tradições de gestão no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2014a, v. 1, p. 58-92.

TAYLOR, Charles. A Política do Reconhecimento. *In*: **Argumentos Filosóficos**. São Paulo: Edições Loyola, 2000, p. 241-274.

TEIXEIRA MENDES, Regina Lúcia. **Do princípio do livre convencimento motivado**: legislação, doutrina e interpretação de juízes brasileiros. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 3ª. ed. em e-book baseada na 3ª. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book* (não paginado).

ZANETI JR., Hermes. Processo coletivo no Brasil: sucesso ou decepção?. **Civil Procedure Review**, [S.l.], v.10, n.2, p. 11–40, 2019. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/188>. Acesso em: 8 dez. 2023.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 1ª ed. São Paulo, RT, 2016. *E-book*.