



Uema
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO MARANHÃO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO - UEMA
CENTRO DE ESTUDOS SUPERIORES DE BACABAL - CESB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E FILOSOFIA
CURSO DE DIREITO BACHARELADO

HERBETE GOMES ALEIXO

A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA DUPLICAÇÃO DA BR-135:
desenvolvimento, necropolítica e direitos territoriais quilombolas

Bacabal - MA

2026

HERBETE GOMES ALEIXO

A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA DUPLICAÇÃO DA BR-135:
desenvolvimento, necropolítica e direitos territoriais quilombolas

Proposta pedagógica apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Filipe da Cunha Gomes
Coorientador: Prof. Dr. Ruan Didier Bruzaca

Bacabal- MA

2026

Aleixo, Herberte Gomes.

Judiciário, desenvolvimento e necropolítica a partir da duplicação da BR-135 / Herberte Gomes Aleixo. - Bacabal - MA, 2026.

77 f.

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) - Universidade Estadual do Maranhão, Campus Bacabal, 2026.

Orientador: Prof. Dr. Filipe da Cunha Gomes.

Coorientador: Prof. Dr. Ruan Didier Bruzaca.

1. Judiciário. 2. Desenvolvimento. 3. Necropolítica. 4. BR-135. I. Título.

CDU: 351.712:321.01

HERBETE GOMES ALEIXO

A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA DUPLICAÇÃO DA BR-135:
desenvolvimento, necropolítica e direitos territoriais quilombolas

Proposta pedagógica apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual do Maranhão, como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Filipe da Cunha Gomes
Coorientador: Prof. Dr. Ruan Didier Bruzaca

Aprovada em: 16 / 07 / 2026

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



FILIPE DA CUNHA GOMES

Data: 28/07/2026 21:28:14-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Filipe da Cunha Gomes

Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente



MEIRELENE PEREIRA FROES LIMA

Data: 29/07/2026 15:57:02-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Esp. Meirelene Pereira Froes Lima

Universidade Estadual do Maranhão

FRANCISCA MARLÚCIA DE MESQUITA CARNEIRO
VIANA:14806380300

Assinado de forma digital por FRANCISCA MARLÚCIA DE MESQUITA
CARNEIRO VIANA:14806380300
Dados: 2026.07.29 09:34:16 -0300

Profa. Esp. Francisca Marlúcia de Mesquita Carneiro Viana

Universidade Estadual do Maranhão

Dedicamos este trabalho a Deus, fonte de força e sabedoria, que esteve presente em cada passo desta caminhada, guiando-nos até a concretização deste sonho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, fonte de força e esperança, por me sustentar ao longo de toda esta caminhada acadêmica e por me conceder sabedoria, perseverança e coragem para superar os desafios encontrados até aqui.

À minha mãe, Edivane, meu maior exemplo de amor, dedicação e resiliência, por sempre acreditar em mim, incentivar meus sonhos e permanecer ao meu lado em todos os momentos. Sua confiança e seu apoio incondicional foram fundamentais para que esta conquista se tornasse possível.

Ao meu pai, Antônio, que, mesmo à distância, sempre esteve presente por meio de palavras de incentivo, confiança e encorajamento, contribuindo de maneira decisiva para que eu perseverasse nesta trajetória.

Aos meus irmãos, pelo carinho, pela compreensão e pelo constante incentivo. O apoio de cada um foi essencial para enfrentar a intensa rotina acadêmica e os inúmeros desafios vivenciados ao longo dessa jornada.

A todos os meus familiares, que, de diferentes formas, reconheceram meu esforço, celebraram cada conquista e me fortaleceram com gestos de carinho e palavras de apoio.

Ao professor Doutor Felipe Cunha Gomes, meu orientador, pela confiança depositada em meu trabalho, pela generosidade intelectual, pelas valiosas orientações. Sua dedicação, rigor científico e compromisso com a pesquisa foram fundamentais para a construção desta monografia.

Ao Professor Doutor Ruan Didier Bruzaca, meu coorientador, expresso minha sincera gratidão pelas valiosas contribuições para esta pesquisa. Agradeço, de modo especial, pela oportunidade de participar da Iniciação Científica, experiência que foi decisiva para o desenvolvimento do pensamento crítico, para meu amadurecimento como pesquisador e para a construção desta monografia.

Aos professores presentes na banca, pelas importantes contribuições à minha formação acadêmica, pela disponibilidade em compartilhar seus conhecimentos e pela leitura crítica e cuidadosa deste trabalho, cujas observações enriqueceram significativamente esta pesquisa.

A todos os professores do Departamento de Direito da Universidade Estadual do Maranhão – Campus Bacabal, que contribuíram para minha formação humana e profissional, compartilhando conhecimentos, experiências e valores que levarei por toda a minha trajetória.

Aos colegas e amigos que caminharam ao meu lado ao longo desses anos, dividindo as dificuldades, as incertezas, as alegrias e as conquistas que fazem parte da vida acadêmica. A amizade, o companheirismo e o apoio de vocês tornaram essa jornada mais leve e significativa.

Por fim, agradeço a todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para a realização deste sonho e para a construção desta etapa tão importante da minha vida acadêmica e pessoal. Meu sincero muito obrigado.

“Temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza.”

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

Este trabalho monográfico analisa a atuação do Poder Judiciário maranhense nos conflitos socioambientais decorrentes da duplicação da rodovia BR-135, empreendimento que impactou comunidades quilombolas do Vale do Itapecuru, na região de Itapecuru-Mirim (MA). O estudo parte da constatação de que o Maranhão consolidou, desde a segunda metade do século XX, um modelo de desenvolvimento baseado no incentivo à implantação de grandes projetos de infraestrutura, mineração e agronegócio, do qual a BR-135, principal corredor de acesso à região portuária maranhense, constitui uma expressão contemporânea, gerando tensões entre a lógica desenvolvimentista e os direitos territoriais de povos tradicionais. A pesquisa tem como objetivo geral analisar a atuação do Judiciário maranhense em conflitos relacionados a políticas de desenvolvimento que afetam comunidades tradicionais, à luz da teoria da necropolítica, identificando seus efeitos sobre a efetivação dos direitos humanos. Os objetivos específicos incluem examinar os fundamentos teóricos entre desenvolvimento, necropolítica e direitos humanos, compreender o processo histórico de implementação de grandes projetos no estado, investigar os conflitos jurídicos gerados pela obra e analisar os argumentos mobilizados pelas decisões judiciais. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, de natureza exploratória e caráter interdisciplinar, articulando Direito, Sociologia Jurídica e Estudos do Desenvolvimento. O percurso apoia-se em pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, com levantamento de decisões no site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), tendo sido selecionada como estudo de caso a Ação Civil Pública nº 1024159-16.2019.4.01.3700, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o DNIT e o Estado do Maranhão. A base teórica do trabalho está ancorada nas discussões sobre Necropolítica (Mbembe, 2018), Desenvolvimento (Escobar, 2007), Estado e poder simbólico (Bourdieu, 2014), Territorialização (Almeida, 2002), Pluralismo jurídico (Wolkmer, 2001) e Justiça ambiental (Acsehrad, 2009). Os resultados indicam que, embora o Judiciário tenha reconhecido formalmente a obrigatoriedade do Estudo do Componente Quilombola e da consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção 169 da OIT, sua atuação privilegiou reiteradamente aspectos procedimentais em detrimento da proteção material dos direitos coletivos: autorizou retomadas de obras antes da conclusão dos estudos, aceitou a redução do raio de abrangência da consulta de 40 para 10 km e negou sistematicamente a participação direta das associações quilombolas no processo. Esse padrão decisório confirma a hipótese de que o Judiciário, mesmo constitucionalmente incumbido de proteger direitos fundamentais, tende a reproduzir

racionalidades desenvolvimentistas que subordinam direitos territoriais e culturais a interesses econômicos, funcionando mais como instância de gestão e contenção do conflito do que como espaço efetivo de garantia da autodeterminação quilombola.

Palavras-chave: Judiciário; Desenvolvimento; Necropolítica; BR-135.

ABSTRACT

This monographic study analyzes the actions of the Maranhão Judiciary in the socio-environmental conflicts arising from the duplication of the BR-135 highway, a project that directly impacted quilombola communities in the Itapecuru Valley, in the Itapecuru-Mirim region (MA). The study starts from the observation that, since the second half of the 20th century, Maranhão has consolidated a development model based on large infrastructure, mining, and agribusiness projects, of which the BR-135, the main access corridor to the Port of Itaqui, constitutes a contemporary expression, generating tensions between developmentalist logic and the territorial rights of traditional peoples. The general objective of the research is to analyze the actions of the Maranhão Judiciary in conflicts related to development policies that affect traditional communities, in light of necropolitics theory, identifying their effects on the realization of human rights. The specific objectives include examining the theoretical foundations linking development, necropolitics, and human rights; understanding the historical process of implementing large projects in the state; investigating the legal conflicts generated by the project; and analyzing the arguments mobilized in judicial decisions. Methodologically, the study adopts a qualitative approach, of an exploratory nature and interdisciplinary character, bringing together Law, Legal Sociology, and Development Studies. The research path is grounded in bibliographic, documentary, and jurisprudential research, with a survey of decisions on the website of the Federal Regional Court of the 1st Region (TRF-1), and Public Civil Action No. 1024159-16.2019.4.01.3700, filed by the Federal Public Prosecutor's Office against DNIT and the State of Maranhão, was selected as the case study. The theoretical basis of the study is anchored in discussions of Necropolitics (Mbembe, 2018), Development (Escobar, 2007), the State and symbolic power (Bourdieu, 2014), Territorialization (Almeida, 2002), Legal Pluralism (Wolkmer, 2001), and Environmental Justice (Acsehrad, 2009). The results indicate that, although the Judiciary formally recognized the mandatory nature of the Quilombola Component Study and of free, prior, and informed consultation as provided for in ILO Convention 169, its actions repeatedly prioritized procedural aspects to the detriment of the substantive protection of collective rights: it authorized the resumption of construction works before the studies were completed, accepted the reduction of the consultation's radius of coverage from 40 to 10 km, and systematically denied quilombola associations direct participation in the proceedings. This decision-making pattern confirms the hypothesis that the Judiciary, even though constitutionally entrusted with protecting fundamental rights, tends to

reproduce developmentalist rationalities that subordinate territorial and cultural rights to economic interests, functioning more as an instance of conflict management and containment than as an effective space for guaranteeing quilombola self-determination.

Key words: Judiciary; Development; Necropolitics; BR-135.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
BR-135	Rodovia Federal BR-135
CLPI	Consulta Livre, Prévia e Informada
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPU	Defensoria Pública da União
ECQ	Estudo do Componente Quilombola
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EQC	Estudo Quilombola Complementar (<i>confirmar a nomenclatura utilizada no texto</i>)
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FCP	Fundação Cultural Palmares
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LATESE	Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos
MA	Maranhão
MATOPIBA	Região formada por Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia
MPF	Ministério Público Federal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PBAQ	Plano Básico Ambiental Quilombola
PGC	Programa Grande Carajás
PIVIC	Programa Institucional de Voluntariado em Iniciação Científica
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Maranhão)
SJMA	Seção Judiciária do Maranhão
SPPI	Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TER	Território Étnico de Referência (<i>confirmar se essa é a definição adotada no texto</i>)
TRE	Território de Referência Étnica (<i>há necessidade de conferir a definição utilizada, pois TER também aparece</i>)
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 DESENVOLVIMENTO, ESTADO E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO MARANHÃO.....	20
2.1 A formação histórica das políticas de desenvolvimento no Maranhão	20
2.2 A BR-135 e a expansão contemporânea da fronteira das commodities	24
2.3 Povos e comunidades tradicionais frente aos projetos de desenvolvimento	27
2.4 Conflitos socioambientais e justiça ambiental	29
3 NECROPOLÍTICA, PLURALISMO JURÍDICO E A PRODUÇÃO ESTATAL DA LEGITIMIDADE	34
3.1 Estado, soberania e necropolítica	34
3.2 Desenvolvimento como discurso estatal impositivo	36
3.3 Direito, colonialidade e invisibilização jurídica	38
3.4 Pluralismo jurídico e emancipação social	42
4 O JUDICIÁRIO NOS CONFLITOS ENVOLVENDO A DUPLICAÇÃO DA BR-135	45
4.1 A judicialização do conflito da BR-135	45
4.2 A atuação judicial entre proteção de direitos e legitimação do desenvolvimento.....	51
4.3 Consulta prévia, livre e informada e a Convenção 169 da OIT	63
4.4 Necropolítica e racionalidade judicial	66
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a agenda de planejamento neoliberal tem privilegiado a implantação de grandes empreendimentos econômicos que tem redefinido a organização territorial de diversas regiões brasileiras, especialmente aquelas marcadas pela abundância de bens comuns da natureza e pela presença de povos e comunidades tradicionais. Embora frequentemente apresentados como pretensos instrumentos de desenvolvimento, tais empreendimentos têm sido acompanhados pela intensificação de conflitos socioambientais relacionados à disputa por terras, recursos naturais e modos de vida historicamente construídos por grupos sociais que dependem diretamente desses territórios para sua reprodução material e simbólica. Nesse contexto, o Poder Judiciário assume papel central, uma vez que suas decisões podem tanto assegurar a efetividade dos direitos fundamentais quanto legitimar processos de exclusão social e territorial.

O Maranhão oferece um campo privilegiado para a análise dessas questões. A partir da segunda metade do século XX, consolidou-se no estado um modelo de desenvolvimento baseado na expansão de grandes empreendimentos de infraestrutura, mineração, agronegócio e logística, articulado à inserção da economia regional nos circuitos globais de produção e exportação. Conforme apontam Almeida (1995; 2002), Mesquita (2014) e Sant'Ana Júnior (2014), esse processo promoveu profundas transformações territoriais, frequentemente acompanhadas pela concentração fundiária, degradação ambiental e ampliação de conflitos envolvendo comunidades quilombolas, indígenas, camponesas e demais povos tradicionais.

Aprofundando o olhar sobre o contexto maranhense, a obra de duplicação da BR-135 constitui uma expressão desse modelo de desenvolvimento. Principal via de acesso à capital São Luís e a infraestruturas que conectam globalmente o estado do Maranhão, como o complexo portuário localizado na Baía de São Marcos, a rodovia integra uma infraestrutura estratégica sob a possibilidade de circulação de mercadorias. No entanto, a ampliação da capacidade logística da rodovia, afetou diretamente territórios tradicionalmente ocupados por comunidades quilombolas localizadas às suas margens, sobretudo, na região do chamado Vale do rio Itapecuru¹, desencadeando conflitos relacionados à proteção do território e à garantia de direitos coletivos. Assim, a BR-135 ultrapassa sua condição de obra pública de infraestrutura,

¹ O Vale do Itapecuru está localizado no norte maranhense, entre os km 51,3 ao km 127,75 da rodovia, compreendendo os municípios de Bacabeira, Santa Rita, Anajatuba, Itapecuru-mirim e Miranda do Norte (Costa, 2025).

constituindo-se como espaço de observação das tensões entre o chamado desenvolvimento econômico, direitos territoriais e atuação judiciária.

Os conflitos socioambientais decorrentes desse modelo ultrapassam a esfera econômica, expressando disputas entre diferentes concepções de desenvolvimento, território e justiça social. De um lado, encontram-se projetos econômicos orientados pela lógica da acumulação e da competitividade global; de outro, comunidades que reivindicam a preservação de seus territórios, de seus modos de vida e de seus direitos coletivos. Nesse cenário, o Direito e suas instituições tornam-se espaços privilegiados de disputa política e social.

A análise dessas dinâmicas será realizada à luz da teoria da necropolítica formulada por Achille Mbembe (2018). Ao desenvolver esse conceito, o autor demonstra que as formas contemporâneas de exercício do poder se manifestam por meio da capacidade de definir quais vidas serão protegidas e quais poderão ser expostas à vulnerabilidade, ao abandono e à precarização. Tal perspectiva permite compreender os impactos diferenciados dos projetos de desenvolvimento sobre grupos historicamente marginalizados e analisar criticamente o papel das instituições estatais diante dessas desigualdades.

Entre os diversos conflitos que marcam a realidade maranhense, destaca-se a duplicação da BR-135, principal corredor rodoviário de acesso ao Porto do Itaqui. Apresentada como obra estratégica para o desenvolvimento econômico estadual, a intervenção impactou diretamente comunidades quilombolas localizadas em sua área de influência, suscitando debates sobre consulta prévia, proteção territorial, licenciamento ambiental e direitos coletivos.

As controvérsias decorrentes desse empreendimento revelam tensões entre a promoção do desenvolvimento econômico e a garantia dos direitos fundamentais assegurados às comunidades tradicionais. Mais do que um conflito localizado, o caso evidencia como o discurso do desenvolvimento pode ser mobilizado para justificar intervenções em territórios historicamente ocupados e como o Poder Judiciário se torna instância decisiva na mediação dessas disputas.

Diante desse contexto, o presente trabalho monográfico busca responder à seguinte questão: de que maneira o Poder Judiciário maranhense atuou nos conflitos decorrentes da duplicação da BR-135 que afetaram comunidades quilombolas da região de Itapecuru-Mirim e quais foram os efeitos dessa atuação para a proteção dos direitos territoriais e humanos desses grupos?

Parte-se da hipótese de que, embora constitucionalmente incumbido da proteção dos direitos fundamentais, o Judiciário, em determinados contextos, tende a reproduzir

racionalidades desenvolvimentistas que subordinam direitos territoriais, ambientais e culturais a interesses econômicos considerados prioritários pelo Estado.

A relevância social desta pesquisa fundamenta-se na necessidade de compreender o impacto das decisões judiciais sobre a efetivação dos direitos humanos, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas e conflitos socioambientais. No cenário maranhense, essa dinâmica assume contornos críticos: ao mesmo tempo em que o estado atrai grandes projetos econômicos, abriga uma expressiva diversidade de povos e comunidades tradicionais, destacando-se como o território com o maior número de localidades quilombolas do país, segundo o Censo Demográfico do IBGE (2022). Diante dessa complexidade, torna-se importante investigar como os mecanismos institucionais atuam na região, operando ora como instrumentos de proteção, ora como vetores de vulnerabilização desses grupos.

Do ponto de vista acadêmico, o estudo pretende contribuir para o fortalecimento do diálogo entre os campos do Direito, da Sociologia Jurídica, dos Direitos Humanos e dos Estudos do Desenvolvimento. Além disso, busca ampliar as discussões sobre a aplicação da teoria da necropolítica às análises jurídicas, especialmente no âmbito dos conflitos socioambientais.

A relevância pedagógica deste trabalho manifesta-se no esforço do investigador em impulsionar uma formação crítica voltada a pesquisadores e operadores do Direito. Ao problematizar os limites da neutralidade judicial e a função social das instituições jurídicas, a pesquisa propõe-se a descortinar caminhos para uma atuação mais comprometida com a efetivação dos direitos fundamentais e com a justiça socioambiental.

Nesse sentido, tem-se como objetivo geral analisar a atuação do Poder Judiciário maranhense em conflitos relacionados a políticas de desenvolvimento que afetam povos e comunidades tradicionais, à luz da teoria da necropolítica, identificando seus impactos sobre a efetivação dos direitos humanos. Para alcançá-lo, traçou-se os seguintes objetivos específicos: a) examinar os fundamentos teóricos das relações entre desenvolvimento, necropolítica e direitos humanos; b) compreender o processo histórico de implementação de grandes projetos de desenvolvimento no Maranhão e seus impactos sobre povos e comunidades tradicionais; c) investigar os conflitos jurídicos decorrentes da duplicação da BR-135 e seus efeitos sobre comunidades quilombolas; d) analisar as decisões judiciais relacionadas ao caso estudado, identificando os argumentos jurídicos mobilizados pelos magistrados; e) avaliar em que medida a atuação judicial contribui para a proteção ou para a vulnerabilização dos direitos territoriais, ambientais e culturais das comunidades afetadas.

Esta pesquisa constitui um desdobramento das investigações desenvolvidas durante a graduação por meio de projeto de Iniciação Científica vinculado à pesquisa intitulada “Políticas

Públicas de Desenvolvimento e Necropolítica: atuação estatal frente ao avanço do capital em territórios de povos e comunidades tradicionais no Maranhão (2003-2022)”, desenvolvida no interior do grupo de pesquisa Laboratório de Análise Territorial e Estudos Socioeconômicos (LATESE/UEMA/PIVIC) entre os anos de 2024 e 2025. Destaca-se que o referido projeto foi selecionado para concorrer ao prêmio FAPEMA 2025, a mais importante honraria científica do estado do Maranhão, promovida pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) com o objetivo de reconhecer e valorizar produções acadêmicas de excelência que contribuem significativamente para o avanço do conhecimento e para o desenvolvimento regional.

Durante a execução do projeto, tornou-se possível identificar a centralidade do Poder Judiciário na mediação dos conflitos decorrentes da implementação de grandes empreendimentos econômicos. A análise do caso da duplicação da BR-135 revelou que as disputas jurídicas extrapolavam questões meramente procedimentais, envolvendo diferentes concepções de desenvolvimento, direitos territoriais e cidadania.

O contato com essa realidade permitiu compreender que o problema investigado não poderia ser reduzido à análise dogmática das normas aplicáveis ao caso. Tornou-se necessário incorporar contribuições da Sociologia Jurídica, da teoria crítica e dos estudos sobre poder, desenvolvimento e territorialidade, possibilitando a construção de um objeto de pesquisa capaz de articular Direito, sociedade e conflitos socioambientais. A pesquisa possui abordagem qualitativa, natureza exploratória e caráter interdisciplinar, articulando contribuições do Direito, da Sociologia Jurídica e dos Estudos do Desenvolvimento.

O percurso metodológico fundamenta-se na pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Sendo assim, recorreu-se a obras teóricas relacionadas aos conceitos de desenvolvimento, necropolítica, direitos humanos, justiça socioambiental e conflitos territoriais, bem como documentos institucionais, legislação pertinente, relatórios técnicos e decisões judiciais relacionadas ao caso da duplicação da BR-135. A pesquisa foi realizada no site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), por meio da busca de decisões judiciais que envolvessem os temas de políticas de desenvolvimento, necropolítica e direitos humanos.

A investigação adota uma perspectiva crítica do fenômeno jurídico, compreendendo o Direito como prática social inserida em relações de poder historicamente constituídas. Nesse percurso, a teoria da necropolítica (Mbembe, 2018) é utilizada como categoria analítica destinada a interpretar os efeitos das decisões judiciais examinadas, sem substituir a análise do conteúdo jurídico das decisões nem dos parâmetros constitucionais, legais e convencionais aplicáveis ao caso. Mais do que descrever decisões judiciais, busca-se demonstrar seus

fundamentos, seus efeitos concretos e sua inserção nos processos de disputa territorial existentes no Maranhão.

O caráter propositivo da pesquisa reside na busca por reflexões que possam contribuir para o fortalecimento da proteção jurídica dos povos e comunidades tradicionais, para a ampliação do acesso à justiça e para a construção de modelos de desenvolvimento compatíveis com os direitos humanos, a democracia e a justiça socioambiental.

Dessa maneira, assinala-se que esta monografia está organizada em 5 capítulos. Sendo o primeiro, caracterizado por esta introdução, com o objetivo de apresentar, contextualizar e justificar a relevância do problema de pesquisa investigado. O segundo capítulo nomeado de “Desenvolvimento, Estado e conflitos socioambientais no Maranhão” introduz a base teórico-histórica que sustenta a análise do caso da BR-135 reconstituindo a formação histórica do modelo de desenvolvimento maranhense desde a segunda metade do século XX — da modernização conservadora da ditadura militar (Programa Grande Carajás, Estrada de Ferro Carajás, Complexo Portuário de São Luís) até a consolidação da BR-135 como corredor logístico do agronegócio.

O terceiro denominado de “Necropolítica, pluralismo jurídico e a produção estatal da legitimidade” constrói o arcabouço teórico-crítico da pesquisa em três eixos: a necropolítica, que explica como o Estado distribui desigualmente proteção e vulnerabilidade entre populações; a análise do desenvolvimento como discurso estatal impositivo, que converte escolhas políticas em decisões técnicas aparentemente neutras; e a crítica à colonialidade jurídica, que desemboca no pluralismo jurídico como alternativa capaz de reconhecer a legitimidade das formas próprias de justiça e consulta mobilizadas pelas comunidades quilombolas. Juntos, esses eixos fundamentam a análise, no capítulo seguinte, da atuação do Poder Judiciário no caso da BR-135.

O quarto capítulo tem como título “O judiciário nos conflitos envolvendo a duplicação da BR-135” e analisa a Ação Civil Pública nº 1024159-16.2019.4.01.3700, referente à duplicação da BR-135, para examinar como o Poder Judiciário atuou diante do conflito entre desenvolvimento e direitos quilombolas. Acompanha a sequência de decisões — do Estudo do Componente Quilombola à redução do raio de abrangência, à liberação parcial das obras e à negativa de participação das associações — mostrando uma tendência a subordinar a consulta prévia e os direitos territoriais aos interesses econômicos. Discute também os limites da aplicação da Convenção 169 da OIT e interpreta o conjunto das decisões à luz da necropolítica de Mbembe, evidenciando que o Judiciário atua não apenas como intérprete da legalidade, mas como agente ativo na legitimação das disputas territoriais analisadas.

Por fim, no tópico destinado às Considerações finais confirma-se a hipótese de que o Judiciário maranhense tende a subordinar direitos quilombolas a racionalidades desenvolvimentistas: a proteção judicial no caso da BR-135 foi predominantemente procedimental, priorizando a forma da consulta sobre sua capacidade real de influenciar o empreendimento. Defende a superação do paradigma dogmático em favor do pluralismo jurídico de Wolkmer (2001), destacando o protocolo autônomo de consulta quilombola como expressão de autodeterminação, e reconhece os limites do estudo, sugerindo novas investigações sobre os desdobramentos do caso.

2 DESENVOLVIMENTO, ESTADO E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NO MARANHÃO

2.1 A formação histórica das políticas de desenvolvimento no Maranhão

Historicamente relegado a uma posição de periferia agrária e oligárquica no cenário nacional, o estado passou por uma profunda reconfiguração socioeconômica a partir da segunda metade do século XX. Esse processo foi impulsionado por políticas públicas estatais e incentivos fiscais (notadamente via SUDENE e os planos nacionais de desenvolvimento) que visavam integrar o território maranhense à dinâmica do capital global, transformando-o em um estratégico corredor de exportação.

O suposto desenvolvimento maranhense foi iniciado durante a ditadura militar, impulsionado pelos discursos de “integração nacional” e crescimento econômico. Naquela época, o Estado assumiu o papel de planejar e financiar as grandes obras de infraestrutura, mas o objetivo principal era atender aos interesses de grandes empresas e do capital estrangeiro, como aponta Oliveira (1981). No Maranhão, essa transição forçada da economia tradicional, que dependia do extrativismo do babaçu e da agricultura de subsistência, para uma modernização acelerada não resolveu os problemas sociais do estado. Pelo contrário: o modelo foi desenhado para transformar o território maranhense em um corredor de exportação para o mercado internacional, ignorando as necessidades da população local e agravando as desigualdades históricas da região.

A compreensão do desenvolvimento exige reconhecer que seu significado ultrapassa a dimensão econômica e incorpora um conjunto de racionalidades políticas, jurídicas e institucionais que orientam a atuação do Estado sobre determinados territórios. Nesse sentido, o desenvolvimento não pode ser reduzido a indicadores de crescimento ou à expansão da infraestrutura, pois representa também um discurso legitimador de intervenções que reorganizam o espaço social e redefinem as relações entre Estado, mercado e populações locais. De acordo com Bruzaca (2024), desde o período colonial a Amazônia foi concebida como espaço de exploração econômica, sendo sucessivamente incorporada aos projetos nacionais mediante ciclos extrativistas e políticas de ocupação que invisibilizaram os povos originários e demais comunidades tradicionais. O discurso desenvolvimentista passou, assim, a justificar a apropriação de territórios e recursos naturais sob a promessa de progresso econômico, embora frequentemente produzisse processos de exclusão social e degradação ambiental.

Essa perspectiva converge com a crítica formulada por Escobar (2007) ao demonstrar que o desenvolvimento constitui um regime de produção de saber e poder. Segundo o autor, a partir do pós-guerra consolidou-se uma racionalidade que passou a classificar regiões inteiras como “subdesenvolvidas”, legitimando intervenções técnicas, econômicas e políticas destinadas a inseri-las na lógica do mercado internacional. O Terceiro Mundo é “produzido” como “incapaz” de se desenvolver ou como “pobres” e “atrasados” que precisam se desenvolver e se modernizar. Nesse sentido, cabe aos chamados Primeiro Mundo, reproduzirem esse discurso afim de garantir vantagens.

Essa posição permite a criação de um conjunto de regras que determinará os conceitos, teorias e discursos e quem pode proferi-los.

Essas relações - estabelecidas entre instituições, processos socioeconômicos, formas de conhecimento, fatores tecnológicos etc. - definem as condições em que objetos, conceitos, teorias e estratégias podem ser incorporados ao discurso. Em outras palavras, o sistema de relações estabelece uma prática discursiva que determina as regras do jogo: quem pode falar, de quais pontos de vista, com que autoridade e de acordo com quais qualificações; define as regras a serem seguidas para o surgimento, nomeação, análise e eventual transformação de qualquer problema, teoria ou objeto em um plano ou política (Escobar, 2007, p. 80).

Essa situação de poder na qual alguns têm o discurso da “verdade”, a tecnologia de poder, o controle da mídia e das instituições, definindo o que deve ser feito e como deve ser feito, faz com que países classificados como subdesenvolvidos estejam sujeitos a intervenção de programas de desenvolvimento que não levam em consideração a cultura, os modos de vida e as formas de organização de determinadas populações.

No caso amazônico, essa racionalidade materializou-se por meio de grandes projetos de infraestrutura concebidos não a partir das necessidades das populações locais, mas da integração da região às cadeias globais de circulação de commodities.

O Maranhão constitui uma expressão emblemática desse processo. Segundo Gomes (2025), a inserção do estado nas políticas nacionais de desenvolvimento ocorreu mediante uma profunda reorganização territorial promovida pelo Estado brasileiro. A expansão das fronteiras econômicas não decorreu de uma evolução espontânea da economia regional, mas de um conjunto articulado de políticas públicas, incentivos fiscais, investimentos em infraestrutura e alterações na política fundiária, que favoreceram a instalação de grandes empreendimentos privados e a abertura do território ao capital nacional e estrangeiro.

Nessa perspectiva, a atuação estatal revela-se elemento estruturante da própria dinâmica desenvolvimentista. A implantação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), do

Programa Grande Carajás, dos Polos Florestais e do Corredor Norte de Exportação evidencia que a expansão econômica da Amazônia Oriental foi resultado de planejamento estatal voltado à exploração intensiva dos recursos naturais e à inserção da região no comércio internacional. Conforme Gomes (2025), a Companhia Vale do Rio Doce desempenhou papel central nesse processo, mas sua atuação somente foi possível porque integrou uma estratégia mais ampla formulada pelo Estado brasileiro, que estruturou a infraestrutura logística necessária à exportação de minérios, madeira, celulose e outras commodities.

Essa interpretação aproxima-se da concepção de Estado formulada por Bourdieu no sentido de que o Estado produz classificações legítimas acerca da realidade social, definindo quais interesses serão reconhecidos como públicos e quais projetos serão apresentados como expressão do progresso coletivo. Como observa Bourdieu (2014, p. 165), “o Estado se estabelece por meio da ordem simbólica que instaura tanto na objetividade quanto na subjetividade, sob a forma de ‘princípios de divisão, de princípios de visão, de sistemas de classificações.’”

Sob essa ótica, os grandes projetos de desenvolvimento implantados no Maranhão podem ser compreendidos como verdadeiros atos de Estado, isto é, decisões institucionalmente legitimadas que reorganizam territórios, distribuem recursos e estabelecem prioridades políticas. O desenvolvimento deixa, assim, de representar um processo neutro para constituir-se em uma escolha política sustentada pelo poder simbólico e material das instituições estatais (Bourdieu, 2014).

Essa racionalidade manifesta-se de forma particularmente intensa com a implantação do Programa Grande Carajás (PGC). Instituído em 1980, o programa foi concebido como um amplo projeto de integração da Amazônia Oriental aos mercados internacionais, articulando mineração, siderurgia, produção florestal, geração de energia e infraestrutura logística. Embora frequentemente apresentado como vetor de modernização regional, o PGC consolidou um modelo econômico voltado prioritariamente à exportação de matérias-primas, apoiado em vultosos investimentos públicos e na expansão da malha ferroviária e portuária. Como demonstra Gomes (2025), a Estrada de Ferro Carajás tornou-se o eixo estruturador desse modelo, servindo de base para sucessivas iniciativas governamentais destinadas a estimular atividades econômicas voltadas ao mercado mundial.

Entretanto, a implantação desses empreendimentos não ocorreu sem profundas consequências sociais e territoriais. Conforme evidenciado por Bruzaca (2025), os grandes projetos de investimento caracterizam-se pelo elevado volume de recursos financeiros, humanos e naturais mobilizados, sendo sustentados pela atuação do Estado, pelo capital

internacional e pela exploração intensiva dos recursos naturais. Em razão dessa configuração, tais empreendimentos frequentemente produzem conflitos socioambientais, dificultam a efetivação de direitos fundamentais e submetem comunidades tradicionais a processos contínuos de deslocamento, fragmentação territorial e vulnerabilização social.

Nesse sentido, o modelo jurídico tradicional tem demonstrado dificuldades para responder satisfatoriamente aos conflitos decorrentes desse padrão de desenvolvimento. A prevalência dos interesses econômicos, associada à centralidade atribuída ao mercado na formulação das políticas públicas, contribui para que direitos coletivos relacionados ao meio ambiente, ao território e às comunidades tradicionais sejam frequentemente relativizados. A consequência é a consolidação de um modelo institucional que privilegia a continuidade dos empreendimentos em detrimento da efetiva proteção dos sujeitos diretamente afetados.

As políticas de desenvolvimento no Maranhão revelam que o arcabouço normativo e os investimentos públicos priorizaram a eficiência logística voltada ao comércio internacional. O Programa Grande Carajás (PGC), instituído oficialmente pelo governo federal no início da década de 1980 (Decreto-Lei nº 1.813/1980), representou o ápice do modelo de modernização conservadora implantado pela ditadura militar. O projeto foi desenhado para explorar a rica província mineral da Serra dos Carajás, no Pará, e escoar essa produção até o mercado internacional através do litoral do Maranhão. Assim, o Maranhão deixou de ocupar uma posição periférica na política econômica nacional para tornar-se um território estratégico na consolidação de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva dos recursos naturais, na expansão da infraestrutura logística e na crescente integração aos fluxos globais de capital.

No planejamento do PGC, o papel reservado ao Maranhão foi essencialmente logístico. A Estrada de Ferro Carajás, com seus quase 900 km de extensão, foi rasgada pelo território maranhense para conectar a mina ao Porto de Ponta da Madeira, em São Luís.

Embora o discurso oficial da época tratasse o programa como sinônimo de “progresso” e “integração nacional”, a literatura crítica demonstra que o PGC gerou profundas assimetrias e conflitos: A instalação da ferrovia e a especulação com as terras no entorno atraíram grandes projetos de monocultura e pecuária, pressionando e expulsando comunidades camponesas, indígenas e quilombolas de suas terras tradicionais; cidades ao longo da ferrovia e a própria capital, São Luís, viram sua população crescer desordenadamente, sem que o Estado oferecesse a infraestrutura urbana e os serviços públicos (saúde, educação, saneamento) necessários para absorver esse contingente e; o incentivo às siderúrgicas a gusa ao longo da ferrovia gerou um desmatamento em larga escala da cobertura vegetal local para a produção de carvão vegetal.

O Programa Grande Carajás foi o motor que inseriu definitivamente o Maranhão na rota do capital global. Contudo, essa inserção ocorreu de forma subordinada, consolidando um modelo de desenvolvimento voltado para fora que priorizou o lucro corporativo e a exportação de matérias-primas em detrimento do desenvolvimento social e da distribuição de renda na região.

O *Complexo Portuário de São Luís* é outro exemplo que ilustra perfeitamente a contradição das políticas de desenvolvimento maranhenses. O complexo constitui a peça-chave que consolida a integração do Maranhão ao mercado global, funcionando como a “porta de saída” para toda a riqueza mineral e agrícola transportada pela Estrada de Ferro Carajás e pelas principais rodovias que cortam o Matopiba.

Nas últimas décadas, o complexo portuário passou por uma transição importante. Se nos anos 1980 e 1990 o foco era quase totalmente o minério de ferro, hoje o Porto do Itaqui transformou-se no principal corredor de exportação de grãos da nova fronteira agrícola brasileira (MATOPIBA). O Tegram (Terminal de Grãos do Maranhão) recebe cargas ferroviárias e rodoviárias diárias, conectando o agronegócio do interior do país diretamente à segurança alimentar de países europeus e asiáticos.

Apesar da altíssima eficiência e dos recordes de movimentação de cargas e lucros que o complexo apresenta anualmente, observa-se uma forte dualidade: a instalação das estruturas portuárias ao longo das últimas décadas resultou no deslocamento de comunidades tradicionais de pescadores e na ocupação desordenada da zona rural e periférica de São Luís (como a região do Itaqui-Bacanga). Os empregos gerados na operação portuária exigem alta qualificação, o que muitas vezes deixa a população local de baixa renda à margem dos benefícios econômicos gerados pelo porto.

2.2 A BR-135 e a expansão contemporânea da fronteira das commodities

A análise contemporânea do desenvolvimento econômico e espacial do Maranhão exige uma compreensão nítida do papel das vias de circulação na integração profunda do território ao mercado internacional. Se na década de 1980 a Estrada de Ferro Carajás consolidou o corredor de exportação mineral, nas últimas décadas a rodovia BR-135 assumiu uma função estratégica semelhante para o agronegócio. Ela se tornou a artéria vital para o escoamento da produção de grãos, especialmente a soja, oriunda da fronteira agrícola do MATOPIBA em direção ao Complexo Portuário de São Luís.

A BR-135 é a única via terrestre de acesso à capital maranhense e aos seus terminais portuários (Itaqui, Ponta da Madeira e Alumar). Em um cenário de expansão acelerada das cadeias globais de valor, a rodovia funciona como o principal canal de escoamento do sul e sudoeste do estado, além de receber fluxos de grãos vindos do Tocantins e do Piauí (Costa, 2025).

O transporte rodoviário de cargas, embora frequentemente associado a gargalos logísticos e altos custos de manutenção, foi fortemente priorizado por investimentos públicos federais e estaduais para a duplicação e pavimentação de seus trechos críticos. Essa infraestrutura é desenhada para garantir a fluidez e a velocidade que o capital comercial exige, conectando as fazendas produtoras de grãos diretamente aos navios de grande calado na Baía de São Marcos.

A expansão da fronteira das *commodities* ao longo do eixo da BR-135 alterou de forma drástica o uso do solo e a organização social do espaço maranhense. Cidades localizadas no sul do estado, como Balsas, e municípios ao longo do médio curso e da baixada maranhense viram suas paisagens transformadas pela introdução da monocultura mecanizada.

Essa racionalidade se manifesta na priorização de investimentos públicos em obras que atendam à fluidez de cargas em detrimento da mobilidade urbana local, da segurança viária de comunidades lindeiras ou do desenvolvimento de mercados regionais integrados. A rodovia, portanto, opera como um vetor que subordina o espaço geográfico local à lógica temporal dos mercados de commodities.

Segundo o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), a obra de duplicação da BR-135 representa um elo logístico indispensável para o desenvolvimento nacional. Sendo assim, a via de conexão com a prospera fronteira agrícola do MATOPIBA ao Porto do Itaqui. Segundo o órgão, a duplicação barateia o valor do frete internacional e aumenta a competitividade dos grãos brasileiros no exterior. O avanço das pistas é associado diretamente à geração de novos empregos e à ampliação da arrecadação de impostos gerados pelo fluxo de commodities.

Há também a justificativa ligada a segurança viária e a trafegabilidade, isso porque, historicamente apelidada por motoristas e pela imprensa local como a “Rodovia da Morte”, a BR-135 possui trechos com altos índices de acidentes frontais devido ao tráfego intenso de caminhões do tipo bitrem² e carretas pesadas dividindo pistas simples com veículos de passeio. O DNIT sustenta que a separação física dos fluxos de trânsito em pistas duplas reduz

² Consiste em um veículo articulado com capacidade para o transporte de dois reservatórios compreendidos tecnicamente como reboques.

drasticamente as colisões frontais. O ganho de tempo e a previsibilidade para o deslocamento diário de mais de 1,5 milhão de maranhenses que utilizam a estrada para acessar a capital, São Luís também endossam o projeto de duplicação. Assim, é apresentada no discurso institucional como obra destinada à melhoria da mobilidade, à redução de acidentes e ao fortalecimento da economia regional.

A BR-135 e a expansão da fronteira agrícola contemporânea evidenciam que as políticas de desenvolvimento no Maranhão continuam pautadas pela criação de corredores logísticos voltados para o exterior. A modernização técnica da rodovia viabilizou recordes sucessivos na balança comercial do estado e consolidou o Porto do Itaqui como um *hub* global de grãos. No entanto, o desafio estrutural permanece: equilibrar essa altíssima eficiência logística com a distribuição de renda, a sustentabilidade socioambiental e a garantia de direitos das populações historicamente estabelecidas ao longo desses caminhos do desenvolvimento.

Essa tensão revela os limites de uma racionalidade técnica do desenvolvimento fundada na ideia de que a ampliação da infraestrutura constitui resposta objetiva e universal às demandas do progresso econômico. Conforme argumenta Escobar (2007), o desenvolvimento consolidou-se como um discurso que naturaliza determinadas formas de intervenção estatal, apresentando grandes obras públicas como soluções inevitáveis para o crescimento econômico e a modernização. Nessa lógica, questões relacionadas à diversidade cultural, aos direitos territoriais e às formas tradicionais de ocupação do espaço tendem a ser compreendidas como obstáculos administrativos a serem administrados, e não como elementos centrais do planejamento público.

Ao definir quais conhecimentos serão considerados legítimos e quais interesses representarão o chamado interesse público, o Estado exerce poder simbólico sobre a produção das políticas de desenvolvimento. A infraestrutura logística deixa de ser apenas resultado de decisões administrativas para converter-se em expressão de escolhas políticas institucionalmente legitimadas.

A definição da duplicação da BR-135 como empreendimento prioritário revela, portanto, uma determinada concepção de desenvolvimento que privilegia a expansão da circulação de mercadorias e a inserção competitiva do território nos mercados internacionais, conferindo menor centralidade às demandas formuladas pelas populações diretamente atingidas.

2.3 Povos e comunidades tradicionais frente aos projetos de desenvolvimento

Almeida (2011) propõe uma ruptura decisiva com a concepção de território quilombola como remanescente histórico de antigos quilombos coloniais, fugas de escravizados fixadas em determinado espaço geográfico desde o período escravista. Para o autor, essa concepção “arqueológica” do quilombo, centrada na comprovação de continuidade histórica ininterrupta desde a escravidão, é justamente o que serviu, por décadas, para dificultar o reconhecimento fundiário dessas comunidades, exigindo delas um ônus probatório praticamente impossível de cumprir. Assim, “o conceito de quilombo não pode ser territorial apenas ou fixado num único lugar geograficamente definido, historicamente ‘documentado’ e arqueologicamente escavado” (Almeida, 2011, p. 44).

Em contraposição a essa leitura, Almeida (2011) desenvolve a noção de território como processo de territorialização: os territórios quilombolas não são vestígios congelados de um passado colonial, mas construções sociais dinâmicas, produzidas ao longo do tempo por meio de relações de parentesco, uso comum da terra, práticas produtivas compartilhadas (agricultura de subsistência, extrativismo, pesca, criação de animais em regime de fundo de pasto ou de uso comum) e, sobretudo, por uma identidade coletiva autoatribuída, conceito que viria a ser incorporado pelo próprio ordenamento jurídico brasileiro por meio do critério de autoidentificação previsto no artigo 2º do Decreto n. 4.887/2003 e respaldado pela Convenção 169 da OIT.

Esse deslocamento teórico é determinante para o caso da BR-135: os territórios quilombolas do Vale do Itapecuru — Cariongo, Santa Rosa dos Pretos, Centro dos Violas, entre outros — não devem ser compreendidos como pequenas glebas isoladas a serem “compensadas” individualmente pela obra, mas como um território relacional mais amplo, historicamente produzido pelas famílias quilombolas ao longo de gerações, cuja unidade é justamente o que a lógica fragmentária do licenciamento por trechos, adotada pelo DNIT, tende a desconsiderar.

A categoria “modos de vida”, central na literatura antropológica sobre povos e comunidades tradicionais e incorporada pelo próprio direito ambiental brasileiro (a exemplo do Decreto n. 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais), refere-se ao conjunto de práticas econômicas, sociais, culturais e simbólicas por meio das quais essas comunidades se reproduzem material e socialmente em relação intrínseca com seu território.

Projetos de desenvolvimento de grande escala (rodovias, hidrelétricas, monoculturas de exportação, bases militares e espaciais) tendem a avaliar seus impactos exclusivamente em termos de indicadores quantificáveis (área desapropriada, número de famílias reassentadas, hectares de vegetação suprimida), deixando de fora exatamente aquilo que mais afeta a continuidade dos modos de vida tradicionais: a fragmentação do território de uso comum, a interrupção de rotas de acesso a áreas de plantio e extrativismo, a poluição e o assoreamento de igarapés dos quais dependem a pesca e o abastecimento hídrico, e a erosão de práticas culturais e religiosas associadas a determinados lugares.

A invisibilização estatal dos territórios tradicionais não é um fenômeno recente nem exclusivo do caso da BR-135: ela remonta à própria formação do Estado brasileiro pós-colonial, cuja cartografia oficial, presente em registros fundiários, cadastros do INCRA, plantas de licenciamento e mapas de infraestrutura, historicamente ignorou ou subestimou a existência de territórios ocupados coletivamente por populações negras rurais, indígenas e outras comunidades tradicionais.

Essa cartografia estatal não é neutra: ela reflete os interesses de setores fundiários dominantes (grandes proprietários, empresas de mineração, agronegócio, empreendimentos de infraestrutura), para os quais o reconhecimento de territórios tradicionais representa um obstáculo à livre disposição da terra como mercadoria Almeida (1989).

Esse apagamento cartográfico tem consequência jurídica direta: territórios quilombolas não titulados, como ocorre com a ampla maioria das comunidades atingidas pela BR-135, situação compartilhada por centenas de comunidades certificadas mas não regularizadas em todo o Maranhão, permanecem, do ponto de vista do direito de propriedade, em situação de indefinição, o que facilita sua desconsideração em processos de licenciamento ambiental conduzidos sob a lógica da urgência desenvolvimentista.

A morosidade estrutural dos processos de identificação, delimitação e titulação junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), amplamente denunciada pelas próprias comunidades em atos públicos ao longo da última década, não deve ser lida como mera ineficiência administrativa, mas como uma modalidade específica de violência jurídica: ao não regularizar os territórios, o Estado mantém aberta a possibilidade de tratá-los, para fins de licenciamento de obras, como se fossem terras “livres” ou “devolutas”, desconectadas de qualquer comunidade preexistente, a mesma lógica que, décadas antes, autorizou a desapropriação de terras quilombolas em Alcântara para a instalação do Centro de Lançamento de Alcântara, e que reaparece, atualizada, nos conflitos em torno da duplicação da BR-135.

A invisibilização estatal do território tradicional é, portanto, pré-condição, não efeito colateral, da viabilização de projetos de desenvolvimento que, de outro modo, teriam de enfrentar diretamente a exigência constitucional e convencional de consulta prévia, livre e informada.

2.4 Conflitos socioambientais e justiça ambiental

Apesar de a legislação ambiental brasileira ter como finalidade a promoção da justiça ambiental, observa-se um descompasso entre os princípios legais e a realidade socioambiental do país. A proteção do meio ambiente, conforme apontam Veras Neto e Saraiva (2012), não se restringe à preservação de ecossistemas, mas está diretamente ligada à garantia do direito à vida, especialmente de grupos vulneráveis.

A apropriação indevida de territórios e a degradação ambiental afetam diretamente os modos de vida tradicionais, comprometem a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, e aprofundam desigualdades. Enquanto os benefícios do desenvolvimento concentram-se nas mãos de grandes corporações e investidores, as populações locais enfrentam perdas territoriais, precarização das condições de vida e ausência de políticas públicas eficazes.

O modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil, particularmente em estados como o Maranhão, tem gerado sérios impactos sociais e ambientais. Projetos de exploração de recursos naturais, expansão do agronegócio e instalação de grandes empreendimentos frequentemente resultam em deslocamentos forçados, degradação ambiental e violações de direitos humanos (Bruzaca; Feitosa, 2018). Esses efeitos não são acidentais, mas sim estruturais, conforme apontam Bruzaca e Sousa (2013), que destacam a lógica excludente do capitalismo periférico, pautada na exploração intensiva dos recursos e na invisibilização das dinâmicas sociais e culturais das comunidades locais.

Nesse cenário, o Poder Judiciário torna-se um dos principais canais de reivindicação de direitos por parte das comunidades afetadas. No entanto, segundo Bruzaca e Sousa (2013), a morosidade dos processos, a burocracia excessiva e a falta de estrutura adequada dificultam o acesso efetivo à justiça. A assimetria de poder entre os interesses econômicos e as populações vulneráveis é acentuada pela influência de grandes conglomerados sobre as decisões judiciais, seja por meio de lobbies, seja pela contratação de equipes jurídicas altamente especializadas.

Em muitos casos, o Judiciário tem oscilado entre decisões que reconhecem os direitos das comunidades e outras que priorizam argumentos ligados ao crescimento econômico. A jurisprudência maranhense, por exemplo, evidencia essa tensão em litígios envolvendo

grilagem de terras, remoções forçadas de comunidades e danos ambientais (Bruzaca; Feitosa, 2018). Nesse sentido, o Judiciário, longe de ser apenas técnico e imparcial, pode atuar como agente da gestão seletiva da vida, influenciando diretamente os rumos do desenvolvimento.

Bruzaca (2021), ao analisar a atuação judicial em face das violações de direitos sofridas por comunidades quilombolas diante de grandes empreendimentos, constatou que, em certos contextos, o Judiciário opera como agente de reprodução da violência estrutural, seja pela omissão, pela demora em julgar ou pela validação dos interesses empresariais, em detrimento da vida e da cultura de grupos marginalizados. Essa atuação judicial, longe de ser isolada, reflete uma postura mais ampla do Estado brasileiro, que, ao privilegiar interesses econômicos em detrimento dos direitos dessas comunidades, perpetua uma lógica de exclusão racial que remonta ao período colonial e escravocrata, revelando o racismo institucional apontado por Gomes (2019).

Os benefícios econômicos associados aos grandes empreendimentos não são distribuídos de forma homogênea. De acordo com Acselrad (2002) os conflitos socioambientais decorrem precisamente da distribuição desigual dos riscos e dos benefícios produzidos pelas políticas de desenvolvimento. Assim, enquanto determinados setores econômicos são favorecidos pela expansão da infraestrutura, comunidades tradicionais frequentemente suportam os custos sociais, culturais e ambientais decorrentes dessas intervenções. “A ação coletiva contra uma ordem ambiental tida por injusta manifesta-se [...] no plano da distribuição objetiva dos efeitos ambientais das práticas sociais, que exprime a diferença de poder sobre os recursos ambientais entre os distintos grupos sociais.” (Acselrad, 2002, p. 49).

A duplicação da BR-135 exemplifica essa realidade ao incidir diretamente sobre territórios ocupados por comunidades quilombolas, cujos modos de vida, formas de organização social e relações históricas com o território passam a ser tensionados pela implantação da obra.

Os conflitos socioambientais não decorrem exclusivamente da ocupação física do espaço, mas da disputa entre distintas formas de compreender, utilizar e atribuir significado ao território. Nesse contexto, o território deixa de representar apenas uma delimitação geográfica para constituir-se como espaço de relações sociais, culturais, econômicas e políticas, no qual diferentes atores disputam legitimidade para definir seus usos e finalidades. A duplicação da BR-135 insere-se precisamente nesse cenário, uma vez que coloca em confronto projetos distintos de desenvolvimento e concepções divergentes acerca da função social do território.

Segundo Santos (1999), o território não pode ser reduzido à sua dimensão material. Para o autor, trata-se de um espaço socialmente produzido, resultado das relações estabelecidas entre

sujeitos, instituições e formas de poder. O território usado expressa não apenas a presença de infraestrutura, atividades econômicas ou recursos naturais, mas também a história, a memória, as práticas culturais e as formas de organização construídas pelas populações que nele vivem. Dessa maneira, qualquer intervenção estatal produz impactos que ultrapassam a dimensão física da paisagem, alcançando os vínculos sociais e simbólicos que estruturam a vida coletiva.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (Santos, 1999, p. 08).

Para Almeida (2002, p. 10), “a territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável”. Nessa perspectiva, povos e comunidades tradicionais desenvolvem formas próprias de territorialização, nas quais os vínculos com a terra extrapolam a dimensão patrimonial ou produtiva. Os territórios tradicionalmente ocupados constituem espaços de reprodução da vida coletiva, da memória, da ancestralidade, das práticas culturais e das formas de organização social, razão pela qual sua proteção não pode ser reduzida à tutela da propriedade privada ou ao reconhecimento de direitos possessórios.

Sob essa perspectiva, comunidades quilombolas não reivindicam apenas a posse da terra, mas a preservação de um modo específico de existir, construído historicamente por meio da relação contínua com o território. A intervenção promovida pelos grandes empreendimentos, portanto, afeta não apenas bens materiais, mas compromete processos de reprodução social que sustentam essas coletividades.

É justamente essa dimensão que se torna objeto de disputa quando projetos de infraestrutura incidem sobre territórios ocupados por comunidades tradicionais. Enquanto a racionalidade estatal e empresarial tende a compreender o território como suporte para circulação de mercadorias, expansão logística e valorização econômica, as comunidades atingidas atribuem a esse mesmo espaço significados relacionados à ancestralidade, à memória coletiva, ao trabalho comunitário, à religiosidade e à própria continuidade de sua existência. O conflito deixa, assim, de ser exclusivamente fundiário para assumir natureza profundamente política, pois envolve diferentes projetos de sociedade e distintas formas de produzir o espaço.

A duplicação da BR-135, assim como outros grandes empreendimentos implantados nas últimas décadas, evidencia o encontro entre duas formas distintas de compreender o território. De um lado, encontram-se as comunidades quilombolas, para as quais a terra representa elemento constitutivo de sua identidade coletiva, de suas práticas produtivas, de suas relações de parentesco e de sua continuidade histórica. De outro, situam-se as políticas públicas orientadas pela expansão da infraestrutura logística, que atribuem ao território valor predominantemente econômico, estratégico e operacional.

Os conflitos envolvendo comunidades quilombolas no Maranhão não constituem simples divergências fundiárias, mas revelam antagonismos entre projetos distintos de produção da vida social.

Ao reconhecer determinados usos econômicos do território como expressão do interesse público e tratar outros como obstáculos ao desenvolvimento, as instituições estatais contribuem para estabelecer hierarquias entre diferentes formas de ocupação do espaço. Assim, decisões administrativas e judiciais não apenas solucionam conflitos fundiários, mas também legitimam determinadas territorialidades em detrimento de outras.

Nesse contexto, comunidades tradicionais frequentemente enfrentam dificuldades para ver reconhecidas suas formas de ocupação e utilização do espaço, uma vez que seus modos de vida não correspondem aos critérios de produtividade e eficiência.

Essa disputa revela que o território constitui espaço permanente de produção e reprodução de relações de poder. A expansão dos grandes projetos modifica não apenas a paisagem física, mas redefine quem pode permanecer, produzir, circular e decidir sobre os destinos daquele espaço. Nesse sentido, compreender os conflitos envolvendo a BR-135 exige reconhecer que a infraestrutura logística integra um processo mais amplo de reorganização territorial, no qual diferentes concepções de desenvolvimento disputam legitimidade perante o Estado e o sistema de justiça.

A concentração dos impactos negativos dos grandes empreendimentos sobre comunidades quilombolas, indígenas, ribeirinhas e camponesas evidencia que os conflitos socioambientais não se distribuem de maneira aleatória pelo território. Ao contrário, determinados grupos sociais são sistematicamente expostos a maiores riscos ambientais, perdas territoriais e processos de vulnerabilização. Essa distribuição desigual dos ônus do desenvolvimento constitui um dos elementos centrais daquilo que Acselrad (2009) identifica como racismo ambiental.

Importante destacar que o conceito de racismo ambiental não se restringe a existência de práticas discriminatórias explícitas, mas refere-se aos mecanismos institucionais,

econômicos e políticos que fazem recair de maneira desproporcional os impactos ambientais sobre grupos historicamente marginalizados. Trata-se de um processo estrutural por meio do qual populações negras, indígenas, comunidades tradicionais e segmentos socialmente vulneráveis passam a suportar os custos decorrentes da implantação de grandes empreendimentos, enquanto os benefícios econômicos permanecem concentrados em outros setores da sociedade.

Não se trata de afirmar que tais empreendimentos tenham como objetivo explícito atingir populações negras ou tradicionais. O racismo ambiental manifesta-se precisamente porque decisões aparentemente neutras produzem efeitos desiguais sobre grupos que historicamente já ocupam posições de maior vulnerabilidade social e política. A seleção dos territórios destinados à implantação dos grandes projetos acompanha processos históricos de concentração fundiária, exclusão política e invisibilização institucional que marcam a formação social brasileira desde o período colonial.

No Maranhão, essa dinâmica torna-se evidente quando se observa a implantação de grandes obras de infraestrutura sobre territórios ocupados predominantemente por comunidades negras e tradicionais. A duplicação da BR-135 constitui exemplo emblemático desse processo, uma vez que diversos trechos da obra incidem diretamente sobre comunidades quilombolas, afetando formas históricas de ocupação do território, sistemas produtivos locais, práticas culturais e redes comunitárias construídas ao longo de gerações.

Compreendemos com Mbembe (2018) que determinadas formas contemporâneas de exercício do poder operam mediante a distribuição desigual das condições de proteção da vida. Embora a necropolítica tenha sido formulada para explicar contextos marcados pela violência extrema, sua contribuição também possibilita compreender como políticas públicas podem expor determinados grupos a situações permanentes de vulnerabilidade. Quando comunidades tradicionais são sistematicamente submetidas aos impactos ambientais decorrentes de grandes empreendimentos, sem participação efetiva nos processos decisórios e com dificuldades para obter proteção institucional, evidencia-se a produção de formas diferenciadas de precarização da vida social.

Assim sendo, o racismo ambiental não constitui fenômeno isolado ou excepcional, mas elemento estrutural do modelo de desenvolvimento historicamente implementado no Maranhão. A forma como os impactos territoriais são distribuídos revela que as desigualdades raciais, sociais e espaciais participam da própria lógica de implantação dos grandes empreendimentos.

3 NECROPOLÍTICA, PLURALISMO JURÍDICO E A PRODUÇÃO ESTATAL DA LEGITIMIDADE

3.1 Estado, soberania e necropolítica

A compreensão dos conflitos socioambientais contemporâneos exige uma reflexão acerca das formas pelas quais o Estado exerce o poder sobre os indivíduos e os territórios. Embora tradicionalmente concebido como instituição responsável pela promoção do interesse público e pela garantia dos direitos fundamentais, o Estado também constitui espaço de produção de desigualdades, seleção de prioridades políticas e definição dos sujeitos cujas vidas serão efetivamente protegidas. Sob essa perspectiva, a análise das políticas de desenvolvimento implementadas no Maranhão demanda uma abordagem que ultrapasse a dimensão normativa do Direito e considere as relações de poder que orientam a atuação das instituições estatais. É nesse contexto que a teoria da necropolítica, formulada por Achille Mbembe, oferece importantes contribuições para compreender como determinadas populações são expostas, de forma sistemática, a processos de vulnerabilização decorrentes da implementação de grandes projetos econômicos.

A reflexão de Mbembe parte das discussões inauguradas por Michel Foucault acerca da biopolítica. Para Foucault, a modernidade foi marcada pela substituição do poder soberano centrado no direito de matar por formas de governo voltadas à administração da vida, à regulação das populações e à gestão dos corpos. O exercício do poder passou a manifestar-se por meio de políticas públicas, estratégias sanitárias, mecanismos de controle demográfico e técnicas de normalização destinadas a otimizar a vida coletiva. A biopolítica representa, assim, um modelo de racionalidade governamental no qual o Estado administra a existência humana mediante instrumentos de planejamento, vigilância e controle.

Achille Mbembe amplia essa reflexão ao sustentar que a gestão da vida não elimina o exercício da violência soberana, mas convive com ela em diferentes contextos históricos. Segundo o autor, o poder contemporâneo também se manifesta pela capacidade de determinar quem poderá viver em condições dignas e quem será exposto a situações permanentes de precariedade, abandono ou morte social. A necropolítica corresponde, portanto, à forma de exercício da soberania que estabelece diferentes graus de proteção estatal, produzindo espaços nos quais determinadas populações permanecem submetidas à insegurança, à violência e à negação de direitos fundamentais.

Embora Mbembe desenvolva sua teoria a partir da análise do colonialismo, da escravidão e dos conflitos armados, suas contribuições têm sido amplamente empregadas para

compreender processos contemporâneos de exclusão produzidos pelas políticas de desenvolvimento. Nesses contextos, a necropolítica não se restringe ao extermínio físico dos indivíduos, mas manifesta-se na produção de condições estruturais que inviabilizam a reprodução social de determinados grupos. A exposição contínua à perda do território, à degradação ambiental, à insegurança alimentar, à destruição de formas tradicionais de organização comunitária e à ausência de proteção institucional constitui expressão de um poder que distribui de maneira desigual as condições necessárias para uma vida digna.

Nesse cenário, torna-se pertinente a utilização da categoria “zonas de sacrifício”, desenvolvida no âmbito da ecologia política para designar espaços nos quais determinados grupos sociais passam a suportar, de maneira desproporcional, os custos ambientais e sociais associados às políticas de desenvolvimento. Acsehrad (2002) observa que os riscos ambientais não se distribuem de forma homogênea entre a população. Ao contrário, tendem a concentrar-se sobre grupos historicamente vulnerabilizados, que possuem menor capacidade de influenciar os processos decisórios e de acessar os mecanismos institucionais de proteção. As zonas de sacrifício representam, assim, territórios nos quais a degradação ambiental e a restrição de direitos tornam-se elementos permanentes da dinâmica desenvolvimentista.

A realidade maranhense revela diversos exemplos dessa lógica. Comunidades quilombolas, indígenas e camponesas frequentemente convivem com processos de desapropriação territorial, fragmentação de seus espaços de reprodução social, alterações ambientais e dificuldades de acesso a direitos básicos em decorrência da implantação de grandes empreendimentos. A duplicação da BR-135, objeto desta pesquisa, insere-se precisamente nesse contexto. Embora concebida como obra estratégica para o fortalecimento da infraestrutura logística estadual, sua execução produziu impactos diretos sobre comunidades tradicionais, cujos territórios passaram a sofrer intervenções capazes de comprometer formas históricas de organização social.

Sob a perspectiva da necropolítica, tais impactos não podem ser compreendidos apenas como efeitos colaterais inevitáveis do desenvolvimento. Eles revelam escolhas políticas acerca da distribuição dos benefícios e dos custos produzidos pelos grandes empreendimentos. Enquanto determinados setores econômicos são favorecidos pela ampliação da infraestrutura e pela redução dos custos logísticos, comunidades tradicionais passam a suportar restrições territoriais, riscos ambientais e dificuldades crescentes para manter seus modos de vida. A gestão diferencial da vida manifesta-se justamente nessa assimetria: o desenvolvimento promove proteção institucional e investimentos públicos para determinados interesses econômicos, ao passo que expõe outros grupos à vulnerabilidade permanente.

Nesse contexto, a necropolítica permite deslocar o debate jurídico da simples verificação da legalidade dos atos administrativos para a análise das consequências concretas produzidas pelas decisões estatais sobre a vida das populações atingidas. A questão central deixa de ser apenas a conformidade formal das políticas públicas com o ordenamento jurídico e passa a envolver a identificação dos sujeitos efetivamente contemplados pela proteção estatal. Em outras palavras, torna-se necessário perguntar quem é considerado destinatário prioritário das políticas de desenvolvimento, quais grupos suportam seus custos e quais vidas permanecem situadas nas margens da proteção institucional.

A teoria da necropolítica não constitui apenas um referencial explicativo da violência estatal, mas um instrumento crítico para compreender como o desenvolvimento pode operar como tecnologia de governo capaz de distribuir desigualmente proteção, vulnerabilidade e reconhecimento. No Maranhão, onde grandes projetos de infraestrutura coexistem com territórios tradicionalmente ocupados por comunidades quilombolas, essa reflexão revela que as disputas em torno do desenvolvimento envolvem, em última análise, escolhas políticas sobre quais formas de vida serão preservadas, quais modos de existência serão considerados sacrificáveis e quais sujeitos permanecerão à margem da proteção efetivamente assegurada pelo Estado.

3.2 Desenvolvimento como discurso estatal impositivo

A consolidação das políticas de desenvolvimento no Brasil esteve acompanhada da construção de um discurso institucional que passou a apresentar o crescimento econômico, a industrialização e a expansão da infraestrutura como objetivos universais e incontestáveis da atuação estatal. Nesse contexto, o desenvolvimento deixou de representar apenas uma estratégia de organização da economia para constituir-se como um discurso político legitimador, capaz de conferir racionalidade e legitimidade às intervenções promovidas pelo Estado sobre o território. A partir dessa perspectiva, grandes obras de infraestrutura, projetos de mineração, expansão do agronegócio e investimentos logísticos passaram a ser apresentados como expressões naturais do progresso, ocultando as disputas sociais, territoriais e ambientais inerentes à sua implementação.

É esse enquadramento discursivo que permite compreender por que a duplicação da BR-135 foi publicamente apresentada, por órgãos do governo federal e do Estado do Maranhão, como obra “imprescindível para o desenvolvimento econômico local e regional”— formulação que aparece textualmente em manifestações processuais do próprio Departamento Nacional de

Infraestrutura de Transportes (DNIT) na Ação Civil Pública que tramita na Justiça Federal do Maranhão.

Ao qualificar a obra como imprescindível ao desenvolvimento, o discurso estatal desloca o debate público do terreno dos direitos territoriais e da consulta prévia para o terreno, aparentemente inquestionável, da necessidade econômica coletiva, terreno no qual a resistência quilombola tende a ser lida não como exercício de um direito, mas como obstáculo a ser superado.

O planejamento estatal, entendido como o conjunto de instrumentos técnicos e administrativos por meio dos quais o Estado define prioridades de investimento, cronogramas de obras e critérios de alocação orçamentária, cumpre, nesse contexto, uma função que excede em muito sua aparência de neutralidade técnica: ele converte decisões políticas sobre o destino de territórios em decisões aparentemente objetivas, fundamentadas em estudos de viabilidade, análises de custo-benefício e pareceres técnicos especializados, cuja linguagem tende a naturalizar a intervenção sobre territórios tradicionais como consequência lógica de premissas supostamente incontestáveis (crescimento do fluxo de veículos, necessidade de escoamento da produção agrícola, integração regional).

O caso da BR-135 ilustra com nitidez esse mecanismo. A autorização do Tribunal de Contas da União para o início das obras do trecho entre Bacabeira e Santa Rita, emitida em julho de 2020, é ato de natureza eminentemente técnico-orçamentária, verificação da regularidade dos procedimentos licitatórios e da disponibilidade de recursos, mas seu efeito político foi o de conferir uma aparência de legitimidade institucional à retomada de obras que, àquela altura, já vinham sendo questionadas havia anos pelas comunidades quilombolas por ausência de consulta prévia adequada.

O planejamento estatal, ao fracionar o empreendimento em trechos menores (a exemplo do recorte de 18 km entre Bacabeira e Santa Rita, isolado da totalidade dos trechos 2 e 3 da obra), não apenas facilita a gestão orçamentária da obra, mas também produz um efeito de despolitização: cada trecho passa a ser avaliado isoladamente, dificultando a percepção e a contestação jurídica do impacto territorial cumulativo sobre o conjunto das comunidades quilombolas do Vale do Itapecuru.

O planejamento funciona, nesse sentido, menos como instrumento de racionalização técnica e mais como dispositivo de gestão do conflito, capaz de avançar a obra por partes, sem jamais ter de responder, de uma só vez, pela totalidade de seus impactos.

A racionalidade desenvolvimentista se materializa em um conjunto específico de documentos oficiais — Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivos Relatórios de

Impacto Ambiental (Rima), Planos Plurianuais, editais de licitação, pareceres técnicos de órgãos ambientais e de infraestrutura — cuja linguagem técnico-burocrática desempenha um papel decisivo na produção do que se pode chamar de efeito de objetividade: ao traduzir decisões políticas em tabelas, indicadores, mapas georreferenciados e cronogramas físico-financeiros, esses documentos revestem a intervenção estatal de uma aparência de inevitabilidade científica, dificultando o questionamento por parte de quem não domina esse código técnico especializado, via de regra, exatamente as comunidades tradicionais diretamente afetadas.

No caso da BR-135, essa dinâmica aparece de forma particularmente evidente na disputa em torno do próprio formato do Estudo do Componente Quilombola (ECQ): ao definir unilateralmente que o estudo consideraria apenas um raio de 40 km em torno de um recorte específico da obra, e não a totalidade dos territórios potencialmente atingidos pelos diferentes trechos de duplicação, o DNIT exerceu, por meio de um documento técnico, uma escolha eminentemente política, a de restringir o universo de comunidades reconhecidas como afetadas, e portanto com direito a consulta.

A decisão da Justiça Federal do Maranhão que homologou parcialmente esse formato, determinando prazo de noventa dias para sua elaboração, ainda que tenha representado um avanço em relação à ausência total de estudo, acabou por cancelar juridicamente os termos técnicos definidos unilateralmente pelo órgão executor da obra.

Esse episódio demonstra como documentos aparentemente técnicos — um estudo de impacto, um parecer de viabilidade, uma planilha de reassentamento — funcionam, na prática, como instrumentos de definição política de quem conta, e de quem não conta, como parte legítima do conflito territorial, reafirmando o diagnóstico segundo o qual o discurso desenvolvimentista opera menos pela persuasão explícita do que pela naturalização técnica de escolhas que poderiam e deveriam ser objeto de deliberação pública e de consulta às próprias comunidades afetadas.

3.3 Direito, colonialidade e invisibilização jurídica

O direito moderno ocidental costuma se apresentar como uma construção racional, neutra e universal, ou seja, um sistema de normas capaz de organizar a vida social a partir de categorias abstratas aplicáveis a qualquer sujeito, em qualquer contexto. Essa autoimagem, no entanto, oculta uma genealogia específica: a do direito europeu continental, exportado para as

periferias do sistema-mundo através do processo colonial e posteriormente naturalizado como sinônimo do próprio conceito de juridicidade.

O presente texto propõe uma leitura crítica dessa arquitetura, articulando quatro eixos interdependentes: a colonialidade como estrutura persistente de poder que atravessa o campo jurídico; o universalismo jurídico como mecanismo de apagamento das diferenças; os limites do paradigma dogmático-estatal enquanto matriz explicativa exclusiva do fenômeno jurídico; e o racismo institucional como forma concreta de violência jurídica exercida cotidianamente pelo aparato estatal. Essa discussão se faz necessária para o entendimento do conflito em existente torno da duplicação da rodovia BR-135, que atinge dezenas de comunidades quilombolas do Vale do Itapecuru.

A colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Funda-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular desse padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal (Quijano, 2005, p. 117).

A noção de colonialidade, formulada por Quijano (2005) distingue-se do colonialismo histórico enquanto evento político-administrativo formalmente encerrado. A colonialidade designa antes um padrão de poder que sobrevive à independência política das ex-colônias, organizando hierarquicamente saberes, corpos e formas de vida a partir de uma classificação racial/civilizacional herdada da expansão europeia.

Santos (2007), ao propor a ideia de linha abissal, descreve como o pensamento moderno ocidental divide o mundo em um lado visível, onde valem as distinções entre legal e ilegal, verdadeiro e falso e um lado invisível, produzido como inexistente porque situado além dos critérios de inteligibilidade do próprio direito. O direito não escapa a esse padrão: ao contrário, funciona como uma de suas tecnologias mais eficazes, na medida em que define, com pretensão de objetividade, o que conta como norma, como sujeito de direito e como conflito juridicamente relevante.

O pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal. Consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis, sendo que as invisíveis fundamentam as visíveis. As distinções invisíveis são estabelecidas por meio de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o 'deste lado da linha' e o 'do outro lado da linha'. A divisão é tal que 'o outro lado da linha' desaparece como realidade, torna-se inexistente e é mesmo produzido como inexistente. (Santos, 2007, p. 71).

Nesse sentido, a colonialidade jurídica não deve ser entendida apenas como a imposição histórica de códigos europeus às colônias americanas, africanas e asiáticas, mas como o

processo contínuo pelo qual sistemas normativos não estatais, direitos indígenas, quilombolas, comunitários, consuetudinários, são relegados à condição de “costume”, “cultura” ou “tradição”, categorias que os retiram do campo propriamente jurídico e os deslocam para um lugar de curiosidade antropológica.

Mbembe (2018), ao discutir a formação do sujeito colonial e sua relação com o poder soberano, mostra como esse rebaixamento não é apenas simbólico: ele autoriza, na prática, regimes diferenciados de proteção jurídica e de exposição à violência, conforme o lugar que cada população ocupa na hierarquia racial produzida pela colonialidade. Essa operação de rebaixamento epistemológico é o que se pode chamar de invisibilização jurídica: não se trata da ausência de normatividade nesses grupos, mas da recusa institucional em reconhecê-la como direito em sentido pleno. O resultado é uma cartografia jurídica na qual apenas um tipo de experiência normativa, a estatal, escrita, formalizada segundo os cânones europeus, é admitida como direito “de verdade”, enquanto as demais são toleradas, no melhor dos casos, como exceções residuais dentro de um sistema que continua a ser pensado a partir do centro.

O universalismo jurídico moderno apresenta-se historicamente vinculado ao projeto iluminista de fundação de direitos válidos para todo ser humano, independentemente de sua origem, cultura ou posição social. Essa promessa emancipatória, contudo, esconde uma operação de abstração que tem custos concretos: para que o sujeito de direito seja universal, é preciso apagar as marcas de sua particularidade histórica — raça, gênero, colonialidade, classe — e tratá-lo como indivíduo genérico, intercambiável, medido pelo padrão implícito do homem europeu, branco, proprietário, que serviu de modelo originário à própria noção de cidadania liberal.

Esse apagamento não é neutro: ele produz efeitos diferenciados a depender de quem ocupa a posição do sujeito concreto por trás da abstração. Populações indígenas, comunidades tradicionais e sujeitos racializados são chamados a se adequar a categorias jurídicas que não foram desenhadas a partir de suas experiências, e que frequentemente entram em contradição direta com suas formas de organização social, de relação com a terra, de resolução de conflitos e de constituição da pessoa.

O paradigma dogmático, hegemônico na formação jurídica latino-americana, concebe o direito essencialmente como um conjunto de normas postas pelo Estado, sistematizado de forma lógico-formal e interpretado a partir de métodos próprios da ciência jurídica positivista. Esse paradigma tem méritos inegáveis do ponto de vista da segurança jurídica e da previsibilidade normativa, mas apresenta limites estruturais quando confrontado com sociedades marcadas por

pluralismo jurídico de fato, isto é, sociedades nas quais coexistem, historicamente, múltiplas ordens normativas não redutíveis à produção estatal.

Segundo Wolkmer (2001), “a cultura jurídica dominante consagrou o monismo estatal, segundo o qual somente o Estado é capaz de criar e aplicar o Direito, excluindo ou negando a juridicidade das demais formas normativas produzidas pela sociedade” (Wolkmer, 2001, p. 67). Nesse sentido, o monismo jurídico estatal reproduz a ideia de que só existe direito onde há Estado, o que é uma escolha teórica e política, herdeira do positivismo oitocentista, e não uma constatação empírica inevitável. Ao tomar o Estado como único centro produtor de juridicidade legítima, o dogmatismo jurídico invisibiliza práticas normativas efetivamente vigentes em territórios indígenas, comunidades quilombolas, periferias urbanas e movimentos sociais organizados, que resolvem seus conflitos, distribuem recursos e sancionam condutas segundo lógicas próprias, muitas vezes ignoradas ou criminalizadas pelo direito oficial.

Considerando que o que foi dito até aqui foram operações relativamente abstratas de exclusão epistemológica, convém destacar o racismo institucional como uma prática concreta e corporal.

Segundo Almeida (2019), “o racismo institucional não se resume ao comportamento individual dos agentes, mas ao funcionamento das instituições que, direta ou indiretamente, conferem desvantagens e privilégios a partir da raça” (Almeida, 2019, p. 38). Dessa forma, o racismo estrutural deve ser visto não como um desvio individual de agentes públicos, mas como um modo de funcionamento regular das instituições, que reproduz, através de suas rotinas, critérios e procedimentos “neutros”, desigualdades raciais estruturais. O racismo institucional encontra no campo jurídico um de seus locais privilegiados de operação. O autor distingue esse nível institucional tanto do racismo individual quanto do racismo estrutural propriamente dito, situando as instituições, inclusive as jurídicas, como correias de transmissão entre a estrutura social racializada e a experiência concreta dos sujeitos.

A violência jurídica, nesse sentido, manifesta-se na morosidade sistemática de processos que envolvem demarcação de terras indígenas e quilombolas, na recusa em reconhecer perícias e saberes não hegemônicos como prova válida, na linguagem processual que trata vítimas racializadas com desconfiança e réus racializados com presunção de periculosidade.

Trata-se de uma violência que não precisa de norma explicitamente discriminatória para se realizar: basta que o sistema, formalmente neutro, seja operado por atores socializados numa cultura jurídica que naturaliza hierarquias raciais como parte do pano de fundo institucional.

3.4 Pluralismo jurídico e emancipação social

Se a crítica à colonialidade jurídica, ao universalismo abstrato e ao monismo dogmático-estatal permite diagnosticar os mecanismos pelos quais o direito oficial invisibiliza e subordina outras formas de normatividade, cabe agora perguntar: que alternativa teórica é capaz de nomear e valorizar essas normatividades insurgentes como direito, e não como mero fato social à margem do jurídico? É nesse ponto que a teoria do pluralismo jurídico, especialmente na formulação proposta por Wolkmer (2001), oferece uma contribuição decisiva.

Wolkmer (2001) parte da constatação de que a identificação entre direito e norma estatal, herança do positivismo jurídico do século XIX e da centralização política operada pelos Estados nacionais modernos, não corresponde à experiência histórica e sociológica das sociedades latino-americanas, marcadas por processos coloniais que jamais produziram uma efetiva unificação normativa.

Nesses contextos, argumenta o autor, coexistiram sempre, ainda que de modo subordinado e frequentemente reprimido, sistemas normativos próprios de povos indígenas, comunidades camponesas, remanescentes de quilombos e movimentos sociais organizados, que resolvem conflitos, distribuem recursos, sancionam condutas e produzem legitimidade segundo lógicas que não derivam da autoridade estatal.

A contribuição de Wolkmer não se limita a constatar esse pluralismo de fato: ele propõe uma reconstrução teórica do próprio conceito de direito, capaz de reconhecer como juridicamente relevante toda normatividade que emerge de “novos sujeitos coletivos”, categoria com que designa atores sociais organizados coletivamente em torno de identidades e demandas específicas (étnicas, territoriais, de gênero, de classe), que se colocam como fonte legítima de produção normativa independentemente do reconhecimento estatal.

Essa reconstrução tem consequência direta para a leitura de casos como o da BR-135: pensar o jurídico para além das estruturas do Estado significa reconhecer que o “senso de justiça” acionado pelas comunidades quilombolas de Cariongo, Santa Rosa dos Pretos e demais territórios atingidos pela obra não é uma reivindicação pré-jurídica, subordinada à aprovação de um estudo de impacto estatal, mas a manifestação de um sistema normativo próprio fundado em relações históricas, ancestrais e territoriais com a terra, que reivindica autoridade equivalente, e não subalterna, à do direito oficial.

Dentro da tipologia elaborada por Wolkmer, é fundamental distinguir modalidades conservadoras e emancipatórias de pluralismo jurídico. Um pluralismo meramente corporativo ou conservador reconhece a existência de múltiplas ordens normativas, mas sem alterar a

hierarquia entre elas, o direito estatal permanece como parâmetro último de validade, e as demais ordens são toleradas apenas enquanto não o contrariam. Em contraposição a esse modelo, Wolkmer propõe o que denomina *pluralismo jurídico comunitário-participativo*: uma concepção que parte da base social, dos “novos sujeitos coletivos” organizados a partir de necessidades e carências reais, e que concebe o direito como processo de emancipação política vinculado à democracia participativa e à justiça social, não como sistema fechado, hierárquico e centralizado no aparato estatal.

A ideia de justiça comunitária, tal como discutida na literatura sobre pluralismo jurídico e povos tradicionais, não deve ser confundida com mecanismos informais de resolução de conflitos tolerados residualmente pelo Estado (como certas experiências de “justiça restaurativa” cooptadas pelo aparato oficial). Trata-se, antes, do reconhecimento de que comunidades tradicionais possuem instâncias próprias de deliberação, autoridade e sanção, lideranças reconhecidas, assembleias comunitárias, formas costumeiras de mediação, que operam com legitimidade autônoma em relação ao Judiciário estatal, e que frequentemente lidam com dimensões da vida coletiva (relação com o território, com os recursos hídricos, com entidades espirituais) que escapam inteiramente à gramática do direito positivo.

A autonomia dessas instâncias não é meramente residual ou tolerada: ela é, na perspectiva do pluralismo jurídico emancipatório, condição de possibilidade de uma justiça efetivamente distributiva em sociedades marcadas pela desigualdade racial e territorial. Reconhecer a autonomia normativa quilombola significa aceitar que a legitimidade de uma decisão sobre o destino de um território não deriva exclusivamente de sua conformidade a normas técnicas de licenciamento ambiental, mas também, e talvez sobretudo, de sua conformidade ao que a própria comunidade afetada reconhece como justo.

Os protocolos autônomos (ou “próprios”) de consulta constituem talvez a expressão mais sofisticada e juridicamente inovadora do pluralismo comunitário-participativo na experiência brasileira recente. Fundamentados na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho — que assegura aos povos indígenas e tribais, categoria em que se incluem as comunidades quilombolas segundo a interpretação consolidada pelos órgãos de aplicação da Convenção, o direito à consulta prévia, livre e informada sobre medidas que os afetem —, esses protocolos são elaborados pelas próprias comunidades, definindo autonomamente quem deve ser consultado, como, em que língua, em que prazo, por meio de quais lideranças e segundo quais critérios de legitimidade interna.

O protocolo elaborado pelas comunidades quilombolas atingidas pela duplicação da BR-135, no âmbito do trabalho de assessoria jurídica popular documentado por pesquisadores

ligados à Universidade Federal do Maranhão e a organizações de direitos humanos, exemplifica com precisão essa lógica: em vez de aceitar passivamente o formato de consulta unilateralmente ofertado pelo DNIT e pela Fundação Cultural Palmares, as comunidades se organizaram para produzir seu próprio instrumento normativo de consulta, redefinindo os termos em que aceitariam dialogar sobre um empreendimento que atravessa fisicamente seus territórios.

Esse gesto tem um significado jurídico-político que extrapola o conflito específico: ele demonstra que o direito à consulta, quando apropriado ativamente pelas comunidades, deixa de ser um procedimento de mera legitimação formal de decisões já tomadas pelo Estado e pelo empreendedor, e passa a ser instrumento de disputa sobre quem detém autoridade para definir as regras do próprio diálogo, disputa que é, em si mesma, uma manifestação de pluralismo jurídico em ato.

A concepção de justiça mobilizada pelas comunidades quilombolas afetadas pela BR-135 não coincide com a métrica de justiça compensatória típica do direito ambiental e civil convencional, baseada em indenização pecuniária, mitigação técnica de danos e reassentamento administrativo.

Trata-se de uma concepção que articula, simultaneamente, dimensões territoriais (a integridade do território tradicionalmente ocupado, e não apenas das parcelas formalmente tituladas), temporais (a continuidade entre passado ancestral, presente da resistência e futuro das próximas gerações) e cosmológicas (a proteção de entidades e relações simbólicas com o ambiente, como os igarapés e a Mãe D'água, que não são meros “recursos naturais” a serem compensados, mas elementos constitutivos da própria identidade comunitária).

Quando lideranças quilombolas classificam a retomada das obras, sem consulta adequada e em meio à pandemia, como um projeto de caráter genocida e ecocida, não estão apenas empregando uma retórica de denúncia: estão enunciando, em termos que lhes são próprios, um juízo de justiça que dificilmente encontra tradução adequada nas categorias do direito administrativo e ambiental estatal, para o qual a obra, uma vez licenciada e compensada, torna-se juridicamente regular.

É exatamente nesse descompasso entre a justiça estatal-administrativa e a justiça comunitária quilombola que se revela, de modo mais agudo, a pertinência da proposta wolkmmeriana: reconhecer o pluralismo jurídico não como curiosidade sociológica, mas como exigência de emancipação social, significa admitir que a resolução “legal” de um conflito, aos olhos do Estado, pode coexistir com a permanência de uma injustiça profunda, aos olhos da comunidade que efetivamente vive suas consequências.

4 O JUDICIÁRIO NOS CONFLITOS ENVOLVENDO A DUPLICAÇÃO DA BR-135

Objetiva-se neste capítulo a análise das decisões judiciais relacionadas à duplicação da BR-135. A investigação parte dos fundamentos jurídicos mobilizados pelos órgãos jurisdicionais e de sua compatibilidade com os parâmetros constitucionais, legais e convencionais aplicáveis à proteção dos direitos das comunidades quilombolas, especialmente aqueles decorrentes da Constituição Federal e da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. Assim, a interpretação dos efeitos produzidos por esse conjunto decisório é posteriormente desenvolvida à luz da teoria da necropolítica proposta pelo Cientista Político Achille Mbembe (2018), empregada nos tópicos seguintes como categoria analítica para compreender as racionalidades estatais presentes na atuação judicial.

4.1 A judicialização do conflito da BR-135

A definição do caso analisado nesta pesquisa decorreu de levantamento realizado junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), com o objetivo de identificar processos judiciais relacionados às temáticas do desenvolvimento, dos direitos humanos e dos conflitos envolvendo povos e comunidades tradicionais. Para tanto, foram realizadas buscas por meio de palavras-chave associadas a esses eixos temáticos, sendo posteriormente selecionados os processos que apresentavam maior relevância jurídica, social e territorial para os objetivos da investigação.

A partir desse levantamento, foram identificados três processos principais: a ação de reintegração de posse nº 1058163-74.2022.4.01.3700; a Ação Civil Pública nº 1003652-20.2022.4.01.3703; e a Ação Civil Pública nº 1024159-16.2019.4.01.3700. Após análise preliminar de seus objetos e das controvérsias jurídicas envolvidas, optou-se pela seleção da ACP nº 1024159-16.2019.4.01.3700 como estudo de caso desta pesquisa.

A escolha desse processo justifica-se pelo fato de ele evidenciar, de maneira particularmente expressiva, as tensões existentes entre a implementação de políticas de desenvolvimento econômico e a proteção dos direitos fundamentais de comunidades tradicionais. A ação judicial está diretamente relacionada aos impactos decorrentes da duplicação da BR-135, empreendimento apresentado pelo Estado como estratégico para o desenvolvimento econômico do Maranhão, mas que produziu significativas repercussões sobre territórios ocupados por comunidades quilombolas localizadas na área de influência da obra.

Além disso, o processo reúne elementos centrais para a problemática desta monografia, especialmente no que se refere à atuação do Poder Judiciário diante de conflitos envolvendo direitos territoriais, consulta prévia, proteção de comunidades tradicionais e interesses econômicos associados à expansão da infraestrutura logística estadual. Nesse sentido, a ACP nº 1024159-16.2019.4.01.3700 revela-se um campo privilegiado para a análise das formas pelas quais os atos estatais, materializados por meio de decisões judiciais, podem contribuir para a proteção ou para a vulnerabilização de grupos historicamente marginalizados.

Por essa razão, o referido processo foi escolhido como objeto empírico central da investigação, permitindo examinar criticamente a atuação judicial em um contexto marcado pela disputa entre diferentes concepções de desenvolvimento, pela presença de relações assimétricas de poder e pelos desafios relacionados à efetivação dos direitos humanos de povos e comunidades tradicionais no Maranhão.

A duplicação da BR-135 é um empreendimento caracterizado por inúmeros conflitos, especialmente por afetar a vida de comunidades quilombolas que vivem na região. O projeto, localizado no norte do Maranhão, visa a duplicação do km 51,3 ao km 127,75 da rodovia entre Bacabeira e Miranda do Norte no Maranhão. Segundo o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT), a obra é necessária para a melhoria da segurança e escoamento da produção agrícola da região. Por outro lado, as comunidades quilombolas afetadas denunciam por meio do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) que o projeto não está sendo feito de forma transparente e com a sua inclusão nas discussões.

O DNIT dividiu o projeto de duplicação da Rodovia em três trechos: 1) São Luís a Bacabeira; 2) Bacabeira a Oiteiro; e 3) Oiteiro a Miranda do Norte. No primeiro trecho, as obras foram concluídas sem os estudos de componente quilombola e sem o procedimento de consulta. No segundo trecho, as comunidades Santa Rosa dos Pretos, Cariongo, Santana e São Patrício, Entroncamento, dentre outras, se consideram impactadas. As comunidades de Joaquim Maria e Santa Maria dos Pinheiros estão tendo seus modos de vida afetado pela construção do terceiro trecho do empreendimento.

Trata-se, nesse sentido, de um caso de elevada complexidade, que articula temáticas relacionadas ao desenvolvimento, aos direitos humanos e ao meio ambiente. Nesse contexto, analisa-se a atuação do Poder Judiciário a partir do processo nº 1024159-16.2019.4.01.3700, em tramitação na 8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Maranhão (SJMA). A ação, uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em 2019,

tem como réus o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA).

A ação, com pedido de tutela de urgência, solicita a imposição da obrigação de fazer na regularização do licenciamento ambiental da obra de ampliação da BR-135 (trecho Bacabeira/Miranda do Norte). O objetivo é corrigir e complementar os estudos de impacto socioambiental relacionados às comunidades quilombolas afetadas, conforme exige a Convenção 169 da OIT, que determina consulta livre, prévia e informada a essas comunidades, além da adoção de medidas mitigatórias e compensatórias adequadas.

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada entre partes MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (autor) e DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES e ESTADO DO MARANHÃO (corréus), que objetiva a imposição de obrigação de fazer consistente na regularização do licenciamento ambiental da obra de ampliação da capacidade e de modernização da Rodovia BR-135 (trecho Bacabeira/Miranda do Norte), no que se refere à complementação/correção dos estudos de impacto socioambiental referentes às comunidades quilombolas - efetiva e potencialmente - afetadas (ECQ - Estudo do Componente Quilombola), **inclusive com observância do disposto na Convenção OIT - Organização Internacional do Trabalho 169 (consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais afetadas)**, ratificada e em vigor no país, e consequente **implementação das medidas mitigatórias e compensatórias pertinentes, baseadas nos estudos que deverão ser apresentados.** (Brasil, TRF1, 2020)

A duplicação da BR-135, no trecho compreendido entre os municípios de Bacabeira e Miranda do Norte, afeta diretamente diversas comunidades quilombolas localizadas na área de influência da rodovia. Entre elas, destacam-se Santa Rosa dos Pretos, Cariongo, Santana, São Patrício, Entroncamento, Joaquim Maria e Santa Maria dos Pinheiros, além de outras comunidades que, embora nem sempre estejam fisicamente situadas às margens da estrada, mantêm relações históricas, culturais, econômicas e ambientais com os territórios impactados pelo empreendimento.

Essas comunidades não podem ser compreendidas apenas como agrupamentos populacionais localizados em determinados espaços geográficos. Seus territórios constituem espaços de reprodução da vida coletiva, onde se desenvolvem práticas produtivas, manifestações culturais, formas próprias de organização social e vínculos ancestrais construídos ao longo de gerações. A terra, nesse contexto, não representa apenas um meio de produção econômica, mas um elemento fundamental para a preservação da memória coletiva, da identidade cultural e da continuidade histórica dessas populações.

Os impactos decorrentes da duplicação da BR-135 ultrapassam, portanto, os limites físicos da obra. A ampliação da rodovia produz transformações que afetam diretamente a

mobilidade das comunidades, o acesso a áreas produtivas, os recursos hídricos, os espaços de convivência e as formas tradicionais de uso do território. As próprias comunidades denunciam riscos relacionados à degradação ambiental, à contaminação de cursos d'água e à alteração de áreas utilizadas para atividades produtivas e para a manutenção de seus modos de vida.

Um dos aspectos mais relevantes observados no processo diz respeito à divergência entre a compreensão institucional dos impactos e a percepção das comunidades afetadas. Enquanto parte das decisões judiciais adotou critérios espaciais restritivos para definir quais comunidades seriam consideradas impactadas, as organizações quilombolas sustentaram que seus territórios não se limitam às áreas imediatamente próximas à rodovia. Seus modos de vida dependem de extensas áreas utilizadas para atividades agrícolas, extrativistas, religiosas e culturais, de modo que os efeitos da obra podem alcançar espaços muito além da faixa de domínio da estrada.

Além dos impactos territoriais e ambientais, as comunidades enfrentaram dificuldades para participar efetivamente dos processos decisórios relacionados ao empreendimento. As associações representativas quilombolas buscaram ingressar no processo judicial para defender diretamente seus interesses, mas tiveram seus pedidos rejeitados sob o argumento de que sua participação poderia causar tumulto processual e que seus direitos já estariam adequadamente representados por instituições estatais. Tal situação evidencia as limitações enfrentadas por essas comunidades para influenciar decisões que afetam diretamente seus territórios e suas condições de existência.

Outro aspecto central refere-se à consulta prévia, livre e informada prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). As comunidades reivindicaram que qualquer decisão relacionada à continuidade da obra fosse precedida de um processo de consulta efetivo, capaz de assegurar sua participação na definição das medidas que impactam seus territórios.

Entretanto, a consulta foi frequentemente tratada como um procedimento voltado apenas à definição de medidas mitigatórias e compensatórias, restringindo sua capacidade de influenciar as decisões sobre o próprio empreendimento. Nesse sentido, as comunidades quilombolas atingidas pela duplicação da BR-135 representam mais do que sujeitos afetados por uma obra de infraestrutura. Elas expressam formas específicas de relação com o território e com a natureza que entram em tensão com modelos de desenvolvimento fundamentados na expansão da infraestrutura logística e na aceleração dos fluxos econômicos. A análise do caso evidencia que os conflitos gerados pelo empreendimento não se restringem à dimensão material dos impactos ambientais ou territoriais, mas envolvem também disputas sobre participação

política, reconhecimento cultural, autodeterminação e direito de decidir sobre os próprios modos de vida.

A Ação Civil Pública nº 1024159-16.2019.4.01.3700 evidencia a atuação de diferentes órgãos estatais na condução e na mediação dos conflitos decorrentes da duplicação da BR-135. A análise processual demonstra que Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) assumiram posições distintas acerca dos impactos da obra e da proteção dos direitos das comunidades quilombolas atingidas.

O Ministério Público Federal desempenhou papel central na judicialização do conflito, atuando como principal defensor dos direitos coletivos das comunidades quilombolas afetadas pelo empreendimento. Sua atuação fundamentou-se na proteção dos direitos territoriais constitucionalmente assegurados às comunidades tradicionais, bem como na observância da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), especialmente no que se refere ao direito à consulta prévia, livre e informada. Ao longo do processo, o MPF sustentou a necessidade de realização de estudos adequados sobre os impactos da obra e defendeu que a continuidade do empreendimento estivesse condicionada à efetiva participação das comunidades atingidas nos procedimentos decisórios. Sua atuação evidencia a função institucional do órgão na defesa dos direitos humanos e na fiscalização das ações estatais potencialmente lesivas a grupos vulnerabilizados.

A Defensoria Pública da União também exerceu papel relevante na proteção dos direitos das comunidades atingidas. Embora compartilhasse das preocupações manifestadas pelo Ministério Público Federal quanto à necessidade de garantia dos direitos territoriais e da consulta prévia, sua atuação destacou-se pela defesa do acesso à justiça e da participação efetiva das comunidades nos processos administrativos e judiciais relacionados ao empreendimento. A presença da DPU no processo reforça a compreensão de que os conflitos socioambientais não envolvem apenas questões patrimoniais ou ambientais, mas também problemas relacionados à cidadania, à representação política e ao reconhecimento de grupos historicamente marginalizados.

Em posição distinta, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes figurou como principal responsável pela execução da obra e pela defesa de sua continuidade. O DNIT sustentou a relevância estratégica da duplicação da BR-135 para o desenvolvimento econômico do Maranhão, argumentando que a intervenção era fundamental para melhorar a infraestrutura logística do estado e garantir maior eficiência ao escoamento da produção regional. Em suas manifestações, o órgão enfatizou o interesse público associado ao empreendimento, defendendo

a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias como forma de compatibilizar a execução da obra com a proteção das comunidades atingidas. A atuação do DNIT evidencia a presença, no interior do Estado, de uma racionalidade desenvolvimentista que atribui prioridade à expansão da infraestrutura e à dinamização econômica regional.

Por sua vez, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ocupou posição particularmente relevante em razão de sua competência legal para a identificação, delimitação, reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas. As informações técnicas produzidas pelo INCRA desempenharam papel significativo no debate judicial acerca da extensão dos impactos da obra e da definição das comunidades potencialmente atingidas. A atuação do órgão revelou as dificuldades existentes na efetivação dos direitos territoriais quilombolas, especialmente diante da morosidade dos processos de regularização fundiária e da ausência de titulação definitiva de muitos territórios tradicionalmente ocupados. Nesse sentido, o INCRA aparece no processo como instituição responsável por produzir elementos técnicos fundamentais para a proteção dos direitos das comunidades, embora suas limitações estruturais e administrativas também tenham repercutido na dinâmica do conflito.

A análise conjunta da atuação dessas instituições permite compreender que o Estado não se apresenta como um bloco homogêneo diante dos conflitos socioambientais. Ao contrário, o processo revela a existência de diferentes órgãos estatais defendendo interpretações distintas acerca do desenvolvimento, dos direitos territoriais e do interesse público. Enquanto MPF e DPU atuaram prioritariamente na proteção dos direitos fundamentais das comunidades quilombolas, o DNIT buscou assegurar a continuidade de um empreendimento considerado estratégico para a infraestrutura estadual. Já o INCRA ocupou posição intermediária, fornecendo subsídios técnicos relacionados ao reconhecimento territorial das comunidades afetadas. O conflito deixa de ser apenas entre comunidades e Estado e passa a ser também uma disputa interna ao próprio Estado.

Sob a perspectiva de Bourdieu, observa-se que a atuação desses órgãos demonstra que os conflitos envolvendo a duplicação da BR-135 constituem também disputas internas ao próprio campo estatal. Mais do que uma controvérsia jurídica sobre a legalidade da obra, o processo evidencia diferentes concepções acerca do desenvolvimento, da cidadania e do papel do Estado na proteção das comunidades afetadas. Assim, a analisar o papel dessas instituições, demonstra-se como os atos de Estado são produzidos por agentes diversos, cujas decisões e posicionamentos influenciam diretamente a distribuição de direitos, recursos e formas de reconhecimento social.

4.2 A atuação judicial entre proteção de direitos e legitimação do desenvolvimento

As decisões tomadas na Ação Civil Pública nº 1024159-16.2019.4.01.3700 evidenciam que a atuação do Poder Judiciário se desenvolve em um campo marcado pela tensão permanente entre a proteção dos direitos fundamentais das comunidades tradicionais e a continuidade de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico. Longe de se restringirem à aplicação mecânica das normas jurídicas, as decisões proferidas no processo revelam a necessidade de administrar interesses concorrentes, envolvendo, de um lado, direitos territoriais, culturais e participativos assegurados às comunidades quilombolas e, de outro, os objetivos estatais relacionados à ampliação da infraestrutura logística e ao crescimento econômico regional.

Em resumo, o MPF pede que: 1) o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) apresente um estudo sobre o componente quilombola das comunidades remanescentes certificadas, compreendidas aquelas situadas em um raio de 40 km da rodovia BR-135, respeitando o Termo de Referência Específico produzido pela Fundação Cultural Palmares (FCP). Além disso, a participação e integração das comunidades por meio de consulta prévia, livre e informada com a finalidade de diagnosticar os impactos causados pela duplicação da rodovia e estipular medidas para estudo de alternativas, mitigação ou compensação dos impactos encontrados, no prazo de 90 dias; 2) o estado do Maranhão, através da Secretária de Estado e Meio Ambiente (SEMA), órgão licenciador, faça a submissão das conclusões do estudo mencionado à apreciação das comunidades afetadas, de forma clara e acessível considerando suas especificidades culturais. Também foi solicitado que o estado concluísse os procedimentos necessários junto à Fundação Cultural Palmares para a expedição/renovação das licenças ambientais do empreendimento, com a estipulação das condicionantes necessárias à tutela ambiental, em 90 dias.

Em sua primeira decisão, em janeiro de 2020, o Tribunal deferiu parcialmente os pedidos feitos pelo MPF. Determinou ao DNIT que apresente no prazo de 90 dias o Estudo sobre o Componente Quilombola (EQC) das comunidades certificadas e autodeclaradas que se encontram em processo de reconhecimento formal, situadas em um raio de 40 km da rodovia BR-135. O estudo deve respeitar o Termo de Referência Específico (TRE) produzido pela Fundação Cultural Palmares, promovendo a participação e integração das comunidades através de consulta prévia, livre e informada, com a estipulação de medidas a serem adotadas para mitigação ou compensação dos impactos encontrados.

A decisão ampliou o alcance das comunidades a serem estudadas, uma vez que incluiu não apenas as “certificadas”, mas também as autodeclaradas “em processo de reconhecimento formal”. De acordo com o entendimento do Tribunal, o critério de autodeterminação deve ser considerado, uma vez que a exclusão de comunidades autodeclaradas poderia tornar os danos irremediáveis.

A urgência foi reconhecida pela possibilidade de retomada da obra a qualquer momento sem a observância dos critérios da Fundação Cultural Palmares para a avaliação do componente quilombola e determinação de medidas mitigatórias/compensatórias adequadas. No entanto, a decisão não suspendeu as licenças ambientais vigentes, limitando-se a ressaltar que a autoridade licenciadora (estado do Maranhão) tem o dever-poder de suspender a eficácia das licenças se entender que as falhas e/ou insuficiências podem comprometer irremediavelmente os direitos das comunidades quilombolas.

Embora algumas medidas protetivas tenham sido determinadas, elas revelam uma atuação mais voltada à aparência de proteção institucional do que à garantia concreta de direitos. A decisão de manter as licenças ambientais vigentes, sem sua devida suspensão, expõe as comunidades quilombolas a riscos concretos de terem seus modos de vida comprometidos ou até mesmo apagados. A justificativa adotada — de que o autor da ação (MPF) não teria requerido expressamente a suspensão das licenças — revela uma interpretação restrita do dever de proteção, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas e pela vulnerabilidade social das comunidades envolvidas.

Em maio de 2020, foi proferida nova decisão na qual a Defensoria Pública da União (DPU) requereu seu ingresso como assistente ou litisconsorte do autor. O tribunal acolheu o pedido, reconhecendo a legitimidade da DPU para representar comunidades hipossuficientes, bem como sua atuação prévia em defesa desses grupos. A Fundação Cultural Palmares também requereu ingresso no processo na condição de *amicus curiae*, sendo deferido pelo juiz devido a relevância da matéria e à repercussão social da controvérsia, permitindo a FCP fornecer subsídios técnicos e participar na construção de soluções negociadas.

O MPF noticiou a realização de tratativas extrajudiciais que resultaram em uma proposta de acordo, visando à autocomposição e à retomada das obras da BR-135, consideradas imprescindíveis para o desenvolvimento econômico local e regional. Essas tratativas foram urgentes, pois 80 milhões de reais em recursos públicos poderiam ser cancelados se as obras não fossem retomadas até 30 de junho de 2020. Os encontros contaram com a participação de diversos órgãos, incluindo DNIT, FCP, DPU, MPF, SPPI, INCRA e SEMA.

Entre as condições gerais para o acordo, o MPF elenca as seguintes:

- (a) O primeiro corréu (DNIT) se comprometer a refazer os estudos do componente quilombola (EQC) e atender integralmente ao termo de referência específico (TER) expedido pela FCP – Fundação Cultural Palmares, na forma e nos prazos consignados;
- (b) O primeiro corréu (DNIT) poderá apresentar manifestações complementares aos estudos independentes a serem realizados por consultoria especializada, a serem consideradas conjuntamente pelo órgão licenciador (Estado do Maranhão) e pela FCP – Fundação Cultural Palmares;
- (c) Será considerado - para fins de acordo – como parte integrante da execução do PBAQ – Plano Básico Ambiental Quilombola a sua fase de contratação, a qual depende diretamente da delimitação do escopo para a adequada orçamentação;
- (d) O primeiro corréu (DNIT) compromete-se a realizar o procedimento comunicativo prévio com as comunidades quilombolas interessadas, onde estas sejam informadas, ouvidas, consideradas e respeitadas com ações de distribuição de material informativo e de comunicação por meio de rádios, TVs, mídias sociais, blogs, jornais, carros de som e páginas locais da Internet;
- (e) O primeiro corréu (DNIT) se compromete a concluir procedimento comunicativo com a realização de audiências públicas, a serem realizadas em datas que serão estipuladas com o intermédio da FCP – Fundação Cultural Palmares, de modo a assegurar ampla participação das comunidades envolvidas. (Brasil, TRF1, 2020)

Além disso, a proposta de acordo também prevê condições especiais para o trecho de 18 km entre Bacabeira e Santa Rita com a finalidade de compatibilizar a retomada das obras com a consulta prévia e os estudos ambientais. Entre as condições impostas ao DNIT estão: a) refazer os estudos do componente quilombola conforme o TER (Termo de Referência Específico) da FCP; b) realizar procedimento comunicativo com as comunidades, adaptado ao cenário de distanciamento social, buscando apoio institucional em prefeituras para acesso a lideranças; c) iniciar procedimento comunicativo antecedido por uma reunião preparatória até 17 de abril de 2020; d) o processo comunicativo só se encerraria após a realização de pelo menos duas audiências públicas, indicadas para 11 e 12 de maio de 2020, com possibilidade de postergação devido a restrições sanitárias.

O Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT) concordou com as cláusulas especiais relativas ao trecho e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) anuiu à retomada das obras. Qualquer descumprimento das cláusulas implicaria suspensão do acordo.

Entretanto, a Defensoria Pública da União (DPU) manifestou-se contra a homologação do acordo argumentado que as comunidades quilombolas não têm condições mínimas de se informar, debater e se manifestar adequadamente considerando o contexto de isolamento social

ocasionado pela pandemia da COVID-19, o que prejudicaria sua forma peculiar de organização e comunicação; o respeito à consulta prévia (Convenção 169 da OIT) não pode ser reduzido a meras “reuniões informativas”. A DPU aponta indefinição das comunidades a serem consultadas uma vez que os critérios judiciais (comunidades certificadas e autodeclaradas em processo de reconhecimento formal) demandariam um número muito maior de consultas.

A Convenção OIT 169 estabelece que as consultas às comunidades devem ser realizadas de boa-fé, com o objetivo de alcançar um acordo e obter seu consentimento. Essas consultas devem garantir que as contribuições das comunidades sejam devidamente consideradas. Trata-se do direito à consulta livre (sem coação), prévia (antes da adoção de medidas que as afetem) e informada (com pleno conhecimento das implicações das decisões). O processo deve ocorrer por meio de procedimentos adequados, definidos em conjunto com as comunidades, respeitando-se as especificidades de cada situação concreta e as realidades socioculturais envolvidas.

O Tribunal considerou inviável a homologação do acordo proposto pelo MPF, em razão da discordância manifestada pela DPU, que integra o litisconsórcio unitário do polo ativo do processo. Ainda assim, incentivou as partes a prosseguirem com as tratativas para alcançar uma solução negociada que viabilize a retomada das obras. Destacou, inclusive, a urgência em se evitar a perda de recursos públicos já destinados à obra (R\$ 80 milhões), bem como os benefícios que a conclusão da rodovia poderá trazer.

No entanto, é justamente nesse contexto de pressão pela retomada das obras que se evidencia uma preocupação central: a tentativa de redução da consulta prévia (conforme alertado pela DPU) a "meras reuniões informativas", como previsto no acordo rejeitado. Essa abordagem esvazia o propósito real de uma consulta genuína, que, de acordo com os marcos normativos internacionais, deve ser realizada de boa-fé e com o objetivo de se alcançar o consentimento livre, prévio e informado das comunidades envolvidas. Ao restringir esse processo, compromete-se a possibilidade de as comunidades quilombolas exercerem efetivamente seu direito à participação, limitando sua margem de debate e manifestação sobre os impactos do empreendimento.

Autorizar a retomada imediata das obras — suspensas por recomendação do próprio MPF — revela-se inadequado, sobretudo porque ocorre sem a realização de uma consulta prévia efetiva junto às comunidades quilombolas. Essa decisão evidencia a priorização do avanço do empreendimento em detrimento da proteção dos direitos fundamentais e do modo de vida das comunidades afetadas.

A decisão aqui sintetizada demonstra uma clara valorização de interesses econômicos sobre os direitos coletivos. A justificativa para a retomada urgente das obras se apoia no risco de cancelamento de R\$ 80 milhões em recursos públicos, o que imprime uma lógica de pressa que compromete a qualidade e a legitimidade da consulta às comunidades.

Essa lógica, centrada na liberação de verbas e no progresso da obra, reproduz um padrão histórico de desvalorização das formas de vida de populações tradicionais. Ao subordinar o direito à consulta livre, prévia e informada a objetivos externos, como a construção da rodovia, nega-se às comunidades quilombolas o direito à autodeterminação. Trata-se de uma postura que, como aponta Mbembe (2018), reduz certos corpos e modos de existência à condição de descartáveis diante de interesses hegemônicos de desenvolvimento.

Em junho de 2020, o Judiciário acolheu a alteração solicitada pelos corréus de reduzir de 40 km (fixado judicialmente com base em um TRE da Fundação Cultural Palmares) para 10 km o eixo da rodovia a ser duplicada.

Nessa perspectiva, o primeiro fato superveniente a ser considerado consiste na reformulação do TER – Termo de Referência Específico elaborado pela FCP – Fundação Cultural Palmares, que anuiu com a pretensão de redução do raio de abrangência do estudo, de 40 km para 10 km do eixo da rodovia a ser duplicada, atendendo a pleito do primeiro corréu (DNIT) e à posição firmada pelo segundo corréu (Estado do Maranhão), através da autoridade ambiental licenciadora (SEMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente).

Argumentou-se que a alteração não violaria a Portaria Interministerial nº 60/2015, sob a justificativa de que ela admite modificações em situações excepcionais e devidamente fundamentadas. Alegou-se ainda que o raio de 10 km seria “muito superior” à Área Diretamente Afetada (ADA) pela obra, estimada em 70 metros, acrescida de áreas acessórias. A decisão também afirma que a elaboração do Termo de Referência Específico (TRE) não exige validação prévia das comunidades quilombolas.

A Defensoria Pública da União (DPU) e as Associações Quilombolas argumentaram que essa redução representaria uma relativização indevida da Portaria Interministerial n.º 60/2015, que estabelece um raio de 40 km, e que não seria possível afirmar que os impactos seriam remotos sem estudos aprofundados que abrangessem o raio maior. A decisão judicial, ao acatar a redução para 10 km, baseia-se na “relativa deferência à escolha da autoridade administrativa” e nas especificidades da obra (duplicação de rodovia existente em área antropizada).

Contudo, essa interpretação ignora o princípio da consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção 169 da OIT, ao excluir as comunidades do processo decisório que

impacta diretamente seus territórios e modos de vida. A relativização do raio de alcance e a dispensa de participação comunitária fragilizam a efetividade dos direitos territoriais e culturais assegurados às comunidades quilombolas.

A justificativa de que a obra é uma duplicação em uma "rodovia já existente, bastante antropizada" pode levar a uma visão subdimensionada dos impactos nos modos de vida quilombolas. A Portaria n. 60/2015 prevê exceções, mas a redução drástica do raio pode ignorar que os modos de vida das comunidades tradicionais, que incluem práticas culturais, sociais e econômicas, não se limitam à faixa de domínio da rodovia ou a áreas imediatamente lindeiras, podendo abranger territórios de uso muito mais amplos, rios, matas e locais sagrados distantes dos 10 km, que poderiam ser afetados indiretamente ou cumulativamente pela intensificação do tráfego, fragmentação territorial e outros fatores decorrentes da obra.

Nessa nova decisão, o magistrado considerou oportuno levar em conta os termos do acordo não concretizado. Nesse sentido, concedeu o pedido do DNIT de retomada parcial da das obras no trecho de 18km que compreende Bacabeira e Santa Rita. Segundo o juiz, a decisão anterior que determinava a elaboração do estudo do componente quilombola e a realização da consulta prévia não constituía impedimento para a continuidade das obras pelo DNIT.

A DPU e as Associações Quilombolas manifestaram discordância em relação à realização de qualquer procedimento de consulta durante o contexto de isolamento social da pandemia. Elas argumentaram que as comunidades não teriam condições mínimas para se informar, debater e se manifestar adequadamente, e que a consulta prévia, livre e informada não poderia ser reduzida a "meras reuniões informativas".

A decisão, no entanto, permite a retomada das obras e a continuidade dos procedimentos de comunicação e consulta, argumentando que a pandemia "impõe a absoluta observância das diretrizes e regras estabelecidas pelas autoridades sanitárias" e que os procedimentos devem ser "ajustados com as comunidades". Menciona ainda uma "ponderação de interesses", em relação ao direito à consulta das comunidades e o "interesse público primário" na continuidade da obra, que evitaria a perda de R\$ 80 milhões em recursos públicos e melhoraria a segurança e desenvolvimento regional. Assim, o Juízo conclui que a retomada da obra "não representará uma interferência excessiva ou desproporcional ao direito da comunidades tradicionais".

Vê-se, pois, que a ênfase na possível perda de recursos públicos e na importância da obra para o "desenvolvimento econômico local e regional" e para a "segurança do transporte terrestre" resulta na subordinação dos direitos territoriais e culturais das comunidades quilombolas aos interesses do Estado. Ao privilegiar a continuidade do empreendimento, a

decisão pode ter desconsiderado os custos sociais e culturais de longo prazo, que extrapolam os impactos físicos imediatos da obra.

Ainda que não elimine o direito à consulta, a decisão limita seus efeitos de forma temporária e parcial, ao autorizar o avanço da obra em trecho específico. Essa limitação se baseia na tentativa de conciliar os direitos coletivos com o interesse público, mas revela uma compreensão restrita da proteção de direitos fundamentais.

A própria decisão afirma que a consulta livre, prévia e informada "não objetiva deliberar sobre a realização do empreendimento em si", restringindo-se à "complementação, correção ou elaboração do estudo do componente quilombola", com vistas a definir medidas mitigatórias ou compensatórias. Tal entendimento reduz substancialmente o alcance da Convenção 169 da OIT, cujo artigo 6º assegura o direito à consulta sempre que atos administrativos ou legislativos possam impactar diretamente os povos indígenas e tribais. No caso, a duplicação da rodovia afeta, por sua própria natureza, os territórios e modos de vida dessas comunidades.

Ao restringir a consulta apenas à definição de medidas compensatórias, sem permitir a discussão sobre a viabilidade do próprio empreendimento, esvazia-se seu caráter prévio, livre e deliberativo. Isso implica uma violação à autonomia das comunidades e ao seu direito de decidir sobre o que ocorre em seus territórios.

Em síntese, a decisão, embora aparentemente pautada pela busca de equilíbrio e proporcionalidade, adota uma definição restritiva de impacto e de área de abrangência, que não contempla plenamente os modos de vida das comunidades quilombolas. Além disso, admite a realização de consultas em condições que podem comprometer a participação livre, informada e efetiva dessas comunidades, ao mesmo tempo em que prioriza interesses econômicos e de infraestrutura em detrimento dos direitos à consulta e à autodeterminação. Esses fatores, considerados em conjunto, levantam dúvidas quanto à efetiva consideração dos modos de vida quilombolas no processo decisório.

A desconsideração dos modos de vida das comunidades quilombolas no contexto da ampliação da BR-135, evidenciada pela insuficiência de consulta prévia, pela relativização de direitos territoriais, pela exposição a riscos socioambientais e pela priorização de interesses econômicos e de infraestrutura, pode ser compreendida como expressão de uma lógica necropolítica. Nesse cenário, o poder público exerce um controle que subordina a existência social, cultural e até física dessas populações tradicionais à lógica de um desenvolvimento imposto, que desvaloriza suas formas de vida e as empurra para condições de precarização e ameaça constante à sua identidade, autonomia e continuidade histórica.

Em decisão posterior, 17 de outubro de 2021, foi analisado o requerimento de diversas Associações Quilombolas para ingressarem no processo na qualidade de assistentes litisconsorciais ativos. As entidades defenderam possuir legitimidade para propor Ação Civil Pública, por preencherem os requisitos previstos no artigo 5º, inciso V, da Lei da Ação Civil Pública (LACP): estarem constituídas há mais de um ano e terem, entre suas finalidades institucionais, a defesa dos direitos das comunidades tradicionais quilombolas.

Além da solicitação de ingresso apresentada pelas associações, a mesma decisão também apreciou pedido formulado pela Defensoria Pública da União, no qual se alega o descumprimento, por parte do DNIT, da decisão interlocutória que autorizava a continuidade da obra pública no trecho de 18 km entre os municípios de Bacabeira e Santa Rita.

Acerca do pedido das Associações Quilombolas para integrarem o processo como parte ativa, o juiz considerou improcedente argumentado que a inclusão de 13 associações poderia “gerar tumulto processual e retardar a solução do processo”, assemelhando-se a um “litisconsórcio multitudinário” que deve ser evitado. O juízo considerou que os interesses das comunidades quilombolas já estão “suficiente e adequadamente tutelados pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União (coautores)”, que possuem a representatividade e as condições técnicas para defender esses direitos. O pedido para que as associações atuassem como *amicus curiae* também não foi admitido, sob a justificativa de ausência de pedido expresso.

Da mesma forma, não deve ser admitido o ingresso das associações petionantes como *amicus curiae* -- como sugerem o réu (DNIT) e o Ministério Público Federal -, eis que, além da ausência de pedido expresso (das Associações) nesse sentido, não houve indicação objetiva de circunstância faticamente concreta que pudesse conduzir à conclusão quanto à imprescindibilidade da intervenção para promover o aporte subsídios fáticos e/ou técnicos relevantes para o julgamento da demanda.

A negação de participação direta das Associações Quilombolas, portadoras de saberes e vivências específicas, representa uma desconsideração quanto à sua autonomia e singularidade. Essa posição reduz as possibilidades de as próprias comunidades se manifestarem e contribuírem nas decisões que as afetam. Ao optar por uma abordagem centrada apenas na formalidade processual e na representação por instituições estatais, o Judiciário acaba por perpetuar uma lógica excludente, que fragiliza a garantia efetiva de seus direitos fundamentais.

A alegação da Defensoria Pública da União (DPU) de descumprimento da decisão anterior pelo DNIT também foi rejeitada. Segundo a Defensoria, o DNIT havia descumprido a

decisão que permitia a obra no trecho de 18 km entre Bacabeira e Santa Rita. As alegações incluíam continuidade das obras em trecho não autorizado, não observância de regras sanitárias (impostas pela COVID-19), ausência de comunicação adequada e degradação de áreas produtivas quilombolas.

O Tribunal considerou que a DPU não comprovou a responsabilidade do DNIT por intervenções fora do trecho autorizado. A alegação de degradação de áreas produtivas foi rejeitada por falta de provas e por ser “inverossímil”, dado que a comunidade de Santa Rosa dos Pretos, que fez a notícia, está a 10 km do eixo da rodovia. Sobre as regras sanitárias e comunicação, o DNIT apresentou expedientes e relatórios fotográficos indicando “providências concretas”, incluindo visitas, distribuição de folders e contato direto com as comunidades. Desse modo, o Tribunal concluiu que as medidas não eram vagas e que a ausência de prejuízo concreto à saúde das comunidades reforçava a efetividade das ações.

A União e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) requereram sua intervenção no processo, sendo admitidos, respectivamente, como assistente simples do réu (DNIT) e *amicus curiae*. A União justificou seu interesse com base em aspectos econômicos e na sua atribuição institucional relacionada à formulação da política nacional de trânsito e transportes, nos termos do art. 5º da Lei nº 9.469/1997. Por sua vez, o INCRA foi admitido como *amicus curiae* em razão de sua competência nos procedimentos de manifestação técnica em processos de licenciamento ambiental que envolvam territórios quilombolas, conforme previsto no Decreto nº 10.252/2020. Sua atuação visa contribuir com subsídios técnicos, informações especializadas e esclarecimentos relevantes para o deslinde da controvérsia.

A decisão ainda determina, com base em pedido do Ministério Público Federal, que o DNIT esclareça possíveis movimentações administrativas para duplicação da BR-135 em trechos além do autorizado e que comprove, no mesmo prazo, a apresentação do Estudo do Componente Quilombola (ECQ) das comunidades certificadas e autodeclaradas. Este estudo deve incluir a promoção da participação e integração das comunidades através de consulta livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, e a estipulação de medidas de mitigação ou compensação dos impactos encontrados.

O conteúdo da decisão evidencia que, embora o MPF e a DPU desempenhem papéis relevantes na defesa de direitos coletivos, a exclusão da participação direta das associações representativas das comunidades quilombolas configura uma desconsideração de sua especificidade e autonomia. Essas associações detêm conhecimentos, vivências e formas de

organização próprias que não são plenamente captadas por instituições estatais, sendo, portanto, fundamentais para assegurar uma representação efetiva dos interesses das comunidades.

A esse cenário soma-se a forma como foram analisadas as alegações das comunidades sobre a degradação de áreas produtivas. A decisão classificou tais alegações como "genéricas" e desprovidas de provas objetivas, além de considerar "inverossímil" a denúncia feita pela comunidade de Santa Rosa dos Pretos por esta se encontrar a 10 km do eixo da rodovia. Tal posicionamento, contudo, ignora os impactos indiretos das obras e desconsidera as dificuldades estruturais enfrentadas pelas comunidades tradicionais para reunir documentação formal. Ademais, parte de uma concepção limitada de território, desatenta ao fato de que essas comunidades frequentemente dependem de extensas áreas para garantir sua subsistência e preservar sua cultura.

Dessa forma, ao negar a participação direta das associações quilombolas e rejeitar as alegações de descumprimento com base em critérios estritamente formais de prova e representação institucional, a decisão restringe a capacidade de expressão e autodeterminação dessas comunidades no processo decisório. Ao privilegiar a formalidade processual e os documentos apresentados pelo empreendedor, em detrimento da experiência vivida e das formas próprias de conhecimento das comunidades, reforça-se uma lógica de exclusão que enfraquece a efetividade da proteção de seus direitos fundamentais.

Esse tipo de exclusão institucional não é neutro. Quando comunidades são afastadas das decisões que afetam suas terras, modos de vida e futuro coletivo, ocorre um processo de despossessão, no qual perdem o controle sobre seus territórios e condições de existência, ficando submetidas à lógica externa do desenvolvimento. Trata-se de um contexto em que suas vidas, culturas e vínculos territoriais são progressivamente suprimidos ou relegados a segundo plano, como se fossem realidades dispensáveis diante das exigências de projetos econômicos impostos.

Em nova decisão proferida em 25 de maio de 2022, o Juízo rejeitou um novo pedido de ingresso no processo como *amicus curiae* das 13 associações quilombolas, reiterando que a ampliação da partes poderia gerar “tumulto processual” e que os interesses das comunidades já estavam adequadamente tutelados pelo MPF e pela DPU.

O DNIT informou que não tinha conhecimento de reuniões sobre a duplicação da BR-135 além do trecho previamente autorizado, e que a elaboração do Estudo do Componente Quilombola (ECQ) estava inviabilizada devido à ausência de um protocolo definido para a realização da consulta livre, prévia e informada. O órgão ressaltou, ainda, a

"imprescindibilidade das obras" para reduzir acidentes, promover a segurança viária e melhorar a logística regional.

O INCRA, por sua vez, também afirmou desconhecer as reuniões mencionadas pelo MPF e esclareceu que o processo de licenciamento está em andamento, sendo a próxima etapa justamente a realização de encontros com as comunidades quilombolas para dar início aos estudos do componente específico.

Diante da indefinição quanto ao protocolo de consulta, o DNIT chegou a solicitar ao INCRA autorização para participar, direta ou indiretamente (inclusive por meio de empresa contratada), da elaboração do referido protocolo, colocando à disposição recursos e equipe técnica. Contudo, o Juízo não conheceu desse pedido, entendendo que se trata de matéria sujeita à reserva de administração, ou seja, uma competência interna da administração pública, cuja condução deve ocorrer por meio de articulação direta entre o empreendedor, o órgão ambiental, o INCRA e as próprias comunidades envolvidas.

Sobre o pedido de liberação da continuidade das obras em outros trechos além do já autorizado, o DNIT requereu o prosseguimento nos segmentos compreendidos entre o km 69 e km 95,60, entre Miranda do Norte e Anajatuba (lote 2) e entre o km 95,60 e KM 127,75 (lote 3), alegando que se dão predominantemente dentro da faixa de domínio da rodovia, sem incidência de comunidades quilombolas em seus limites. O MPF e a DPU manifestaram-se contra a liberação, argumentando que a avaliação dos impactos nas comunidades quilombolas depende da realização do estudo do componente quilombola e da aproximação do diálogo com as comunidades através de seus protocolos autônomos.

O juízo deferiu o pedido do DNIT para o trecho compreendido entre o km 95,60 e KM 127,75 (lote 3). A decisão baseou-se no fato de que, nesse segmento, “não haverá interceptação física de comunidades e/ou territórios quilombolas”, à semelhança do trecho de 18km já liberado, com exceção de áreas para retornos que serão objeto de desapropriação.

A decisão afirma que a liberação das obras no trecho do lote 3 não implica o esvaziamento do direito à consulta livre, prévia e informada, a qual deverá ser realizada com o objetivo de complementar, corrigir ou elaborar o Estudo do Componente Quilombola, de modo a definir medidas mitigatórias ou compensatórias adequadas.

As condições estabelecidas para a retomada das intervenções seguem os mesmos parâmetros adotados para o trecho de 18 km anteriormente autorizado. Entre elas estão: o cumprimento das normas sanitárias; a limitação das obras à área diretamente afetada, sem interferência física em territórios de uso tradicional — como moradias, áreas produtivas, cursos d'água ou espaços sagrados; a prévia emissão ou renovação da licença de instalação, com

observância integral de suas exigências; e a adoção de medidas comunicativas voltadas à informação das comunidades sobre os serviços a serem realizados e sobre o rito da consulta que será futuramente conduzida.

Sobre a alegação de poluição e contaminação de um igarapé por um canteiro de obras da construtora EDECONSIL próximo à Comunidade Quilombola Vila Fé em Deus, o juízo reconheceu a possibilidade de impacto ambiental, mas destacou a ausência de provas e facultou ao MPF e/ou DPU a realização de vistoria e apresentação de relatório técnico circunstanciado sobre a instalação do canteiro, a ocorrência de poluição e impactos na comunidade, e as providências adotadas pela autoridade ambiental.

Ao negar novamente a participação direta das comunidades quilombolas no processo, a decisão limita sua capacidade de expressar preocupações e propostas no ambiente judicial, delegando sua representação exclusivamente a órgãos estatais, ainda que constitucionalmente habilitados. Essa mediação institucional, sem a presença ativa das associações quilombolas, enfraquece o princípio da autodeterminação e compromete a efetividade da participação em questões que afetam diretamente seus modos de vida e territórios.

A decisão desconsidera que tais associações poderiam oferecer informações originais e perspectivas específicas que frequentemente escapam à atuação dos órgãos públicos. Essa exclusão torna-se ainda mais preocupante diante da interpretação restritiva conferida ao direito à consulta prévia, livre e informada. Ao afirmar que a exigência do Estudo do Componente Quilombola (ECQ) e da consulta (CLPI) "não constitui óbice ao prosseguimento da obra" em trechos onde não há "interceptação física" de territórios quilombolas, a decisão ignora os impactos indiretos e simbólicos que tais empreendimentos impõem às comunidades.

Além disso, ao limitar a consulta à etapa de complementação ou correção do ECQ — com o objetivo exclusivo de definir medidas mitigatórias ou compensatórias —, esvazia-se o caráter prévio e substantivo da consulta, previsto no art. 6º da Convenção 169 da OIT. Essa concepção transforma um instrumento que deveria assegurar o consentimento informado das comunidades em um mecanismo técnico de contenção de danos, uma vez que a decisão sobre a continuidade da obra já foi tomada.

Somam-se a isso outras fragilidades institucionais: a recusa judicial em permitir a participação direta das Associações no processo; a aceitação de uma consulta limitada, focada apenas nos efeitos secundários da obra; e a ausência de diretrizes claras para a construção do protocolo de consulta, mesmo diante do interesse do DNIT em interferir no processo. Todos esses elementos revelam uma lógica que prioriza a infraestrutura e o "interesse público primário" à custa da autonomia e dos modos de vida das comunidades afetadas.

A priorização dos prazos e objetivos do empreendimento sobre os tempos e os processos comunitários de decisão constitui uma forma sutil, mas eficaz, de marginalização política. Essa assimetria se agrava diante de denúncias como a da poluição de um igarapé próximo à comunidade quilombola Vila Fé em Deus, supostamente causada por um canteiro de obras. Ainda que o juízo tenha determinado uma vistoria, a simples possibilidade de contaminação de recursos naturais vitais revela o grau de vulnerabilidade a que essas comunidades estão expostas.

Esse contexto exemplifica a lógica necropolítica, ao evidenciar como decisões estatais podem estabelecer hierarquias de vidas, algumas plenamente protegidas, outras sistematicamente desvalorizadas. A subordinação dos direitos quilombolas a objetivos externos, como a segurança viária e a logística regional, sem o devido respeito à consulta plena e à participação qualificada, configura um cenário de exposição à morte social e à degradação existencial desses povos.

As decisões judiciais aqui analisadas, ao autorizar a continuidade da obra sem concluir os estudos de impacto e ao restringir a consulta a uma formalidade técnica, reafirmam uma lógica de desenvolvimento que naturaliza a invisibilização dos modos de vida quilombolas. Ao fazê-lo, contribuem para um quadro em que a vida dessas comunidades é tratada como dispensável — uma vida que pode ser desconsiderada em nome de uma suposta racionalidade técnica e de um progresso que lhes é imposto, sem escuta nem consentimento real.

A análise da ACP nº 1024159-16.2019.4.01.3700 demonstra, portanto, que o Poder Judiciário ocupa posição central na mediação dos conflitos entre desenvolvimento e direitos humanos. Ao definir os limites da proteção jurídica conferida às comunidades tradicionais e estabelecer as condições para a continuidade de grandes empreendimentos, as decisões judiciais participam ativamente da produção dos sentidos atribuídos ao desenvolvimento, ao interesse público e à própria efetivação dos direitos fundamentais. Nesse processo, o Judiciário não atua apenas como intérprete da legalidade, mas como agente institucional que contribui para a legitimação, a contenção ou a reconfiguração das disputas territoriais e socioambientais que marcam a realidade maranhense.

4.3 Consulta prévia, livre e informada e a Convenção 169 da OIT

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004 e atualmente incorporada ao ordenamento jurídico por meio do Decreto nº 10.088/2019, representa um dos mais importantes instrumentos internacionais de

proteção dos direitos dos povos indígenas e tribais. Entre suas principais garantias encontra-se o direito à consulta prévia, livre e informada, mecanismo destinado a assegurar a participação efetiva desses povos nos processos decisórios relacionados a medidas administrativas ou legislativas suscetíveis de afetar diretamente seus modos de vida, seus territórios e suas formas de organização social.

A consulta prévia não se confunde com um simples procedimento administrativo de comunicação ou esclarecimento sobre decisões já tomadas pelo Estado. Conforme defendem autores como Marés (2017), Santilli (2005) e Dupret (2014), trata-se de um instrumento voltado à concretização do princípio da autodeterminação dos povos, permitindo que comunidades tradicionais participem da construção das decisões que impactam seus territórios e suas formas de existência. Nessa perspectiva, a consulta constitui expressão do reconhecimento da pluralidade jurídica e cultural existente nas sociedades contemporâneas, rompendo com concepções assimilacionistas que historicamente subordinaram os interesses dos povos tradicionais às prioridades definidas pelos Estados nacionais.

O direito à autodeterminação ocupa posição central nesse debate. Embora não implique necessariamente a constituição de estruturas políticas independentes, a autodeterminação pressupõe o reconhecimento da capacidade dos povos e comunidades tradicionais de definir suas prioridades de desenvolvimento, preservar seus modos de vida e participar das decisões que afetam seus territórios. A própria Convenção nº 169 estabelece que esses grupos devem ser consultados por meio de suas instituições representativas e de procedimentos culturalmente adequados, garantindo-lhes condições reais de influenciar os processos decisórios estatais.

No contexto do conflito analisado nesta monografia, a duplicação da BR-135, observa-se que a consulta prévia foi frequentemente objeto de disputas interpretativas. De um lado, as comunidades quilombolas reivindicavam, através do MPF, a realização de um processo efetivo de participação capaz de influenciar as decisões relacionadas à execução da obra e aos impactos produzidos sobre seus territórios. De outro, os órgãos responsáveis pelo empreendimento e parte das decisões judiciais adotaram uma compreensão mais restritiva do instituto, associando-o principalmente à definição de medidas mitigadoras e compensatórias decorrentes de uma intervenção cuja realização já havia sido previamente definida.

Essa interpretação evidencia uma das principais limitações identificadas na aplicação da Convenção nº 169 no contexto brasileiro. Conforme observam Acselrad (2018), Zhouri (2014) e Milanez (2018), a consulta frequentemente deixa de ser compreendida como um mecanismo de participação política e passa a ser tratada como etapa procedimental destinada a conferir legitimidade a projetos previamente concebidos pelo Estado ou pelo setor privado. Nessas

circunstâncias, a participação das comunidades tende a ocorrer apenas após a definição dos aspectos centrais do empreendimento, reduzindo significativamente sua capacidade de influenciar os rumos da decisão.

O juízo não ignorou a Convenção nº 169 da OIT: ele a cita expressamente e reconhece formalmente a obrigatoriedade da consulta livre, prévia e informada (CLPI). O que pode ser comprovado no seguinte trecho "determina, com base em pedido do Ministério Público Federal, que o DNIT [...] comprove [...] a apresentação do Estudo do Componente Quilombola (ECQ) das comunidades certificadas e autodeclaradas" na primeira decisão sobre o caso. Acrescenta ainda que o estudo "deve incluir a promoção da participação e integração das comunidades através de consulta livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, e a estipulação de medidas de mitigação ou compensação dos impactos encontrados.

Embora a primeira decisão, de janeiro de 2020, reconheça formalmente a obrigatoriedade da consulta prévia, esse reconhecimento não é acompanhado da garantia de sua efetiva capacidade deliberativa. A proteção judicial concentra-se na exigência do cumprimento formal do procedimento, sem enfrentar de maneira mais profunda a questão relativa à influência concreta das comunidades sobre as decisões que afetam seus territórios. Como resultado, a consulta foi reduzida a um mecanismo de gestão de conflitos e compensação de impactos, afastando-se de sua finalidade original de assegurar participação efetiva e autodeterminação.

Sob uma perspectiva crítica, essa limitação revela as tensões existentes entre os direitos coletivos dos povos tradicionais e os modelos de desenvolvimento promovidos pelo Estado. Os discursos desenvolvimentistas tendem a apresentar determinados empreendimentos como inevitáveis e necessários ao progresso econômico, restringindo os espaços de contestação e participação democrática (Escobar, 2007). Nesse cenário, a consulta prévia corre o risco de ser instrumentalizada como mecanismo de legitimação de decisões já tomadas, transformando-se em mera formalidade jurídica incapaz de alterar substancialmente os projetos em discussão.

O caso da BR-135 evidencia, precisamente, essa problemática. Embora a necessidade de consulta às comunidades quilombolas tenha sido reconhecida ao longo do processo, os debates judiciais concentraram-se, em grande medida, nas formas de mitigação e compensação dos impactos produzidos pela obra, sem que se discutisse de maneira efetiva a possibilidade de revisão dos próprios pressupostos do empreendimento. A consulta passou, assim, a ser compreendida como instrumento voltado à administração dos efeitos da intervenção estatal, e não como mecanismo destinado a assegurar o protagonismo das comunidades na definição dos rumos do desenvolvimento que incide sobre seus territórios.

Essa realidade demonstra que a efetivação da Convenção nº 169 da OIT exige mais do que o reconhecimento formal da consulta prévia. Exige o fortalecimento de uma concepção democrática de participação capaz de reconhecer os povos e comunidades tradicionais como sujeitos políticos dotados de autonomia e capacidade decisória. Somente nessa perspectiva a consulta prévia poderá cumprir sua função de proteção dos direitos territoriais, culturais e sociais desses grupos, contribuindo para a construção de modelos de desenvolvimento compatíveis com os princípios da justiça social, do pluralismo jurídico e dos direitos humanos.

4.4 Necropolítica e racionalidade judicial

A Ação Civil Pública nº 1024159-16.2019.4.01.3700 permite compreender que os conflitos envolvendo a duplicação da BR-135 ultrapassam questões relacionadas à infraestrutura, ao licenciamento ambiental ou à proteção formal de direitos fundamentais. Em um plano mais profundo, o caso revela como determinadas racionalidades institucionais podem contribuir para a produção de condições de vulnerabilidade que afetam de maneira desproporcional povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, a teoria da necropolítica, desenvolvida por Mbembe (2018), oferece importantes instrumentos analíticos para compreender como o exercício do poder estatal se manifesta por meio da definição dos grupos cujas vidas serão protegidas e daqueles que poderão ser expostos a processos permanentes de precarização, invisibilização e exclusão.

Embora a noção de necropolítica tenha sido formulada originalmente para explicar contextos marcados pela violência extrema e pela produção direta da morte, sua contribuição teórica também permite analisar formas mais sutis de gestão da vida e da vulnerabilidade social. No âmbito dos conflitos socioambientais, a necropolítica manifesta-se quando determinadas populações são sistematicamente submetidas a situações de insegurança territorial, degradação ambiental, perda de autonomia política e enfraquecimento de suas condições materiais de existência. Trata-se de processos que não necessariamente produzem a eliminação física dos sujeitos, mas que comprometem progressivamente as bases sociais, culturais e econômicas que sustentam seus modos de vida.

Nesse contexto, um dos aspectos mais significativos observados no processo analisado refere-se à invisibilização dos modos de vida quilombolas. As discussões jurídicas concentraram-se, em grande medida, nos aspectos técnicos da obra, nos procedimentos administrativos e nos impactos físicos diretamente associados à duplicação da rodovia. Em contrapartida, as especificidades culturais, históricas e territoriais das comunidades atingidas

ocuparam posição secundária no debate judicial. A relação dessas populações com o território foi frequentemente reduzida a critérios espaciais ou patrimoniais, desconsiderando que os territórios quilombolas constituem espaços de memória coletiva, pertencimento, reprodução cultural e organização comunitária.

Essa invisibilização decorre, em parte, da dificuldade das instituições estatais em reconhecer formas de territorialidade que não correspondem aos modelos jurídicos tradicionalmente adotados pelo Estado. Enquanto as comunidades compreendem o território como espaço de vida e continuidade histórica, a racionalidade administrativa e judicial tende a privilegiar categorias vinculadas à propriedade, à delimitação física e à funcionalidade econômica. Como consequência, aspectos centrais da existência coletiva dessas populações tornam-se menos visíveis nos processos decisórios, reduzindo a capacidade de suas reivindicações influenciarem efetivamente o resultado das disputas.

Outro elemento relevante diz respeito à restrição da participação comunitária no processo judicial. Embora as comunidades quilombolas fossem diretamente afetadas pelos impactos decorrentes da obra, sua participação nos espaços formais de deliberação mostrou-se limitada. O próprio debate acerca da consulta prévia, livre e informada demonstra que a presença das comunidades nos processos decisórios ocorreu de maneira condicionada e frequentemente subordinada às estruturas institucionais já estabelecidas. Em vez de serem reconhecidas como sujeitos políticos capazes de participar da definição dos rumos do empreendimento, as comunidades foram frequentemente posicionadas como destinatárias de decisões previamente construídas por órgãos estatais e agentes econômicos.

A limitação da participação comunitária revela uma contradição significativa. Ao mesmo tempo em que o ordenamento jurídico reconhece direitos coletivos específicos aos povos e comunidades tradicionais, os mecanismos institucionais responsáveis por assegurar sua efetivação nem sempre garantem condições reais de influência sobre as decisões que afetam seus territórios. Nesses casos, a participação tende a assumir caráter formal, funcionando mais como requisito procedimental do que como instrumento efetivo de autodeterminação.

Essa dinâmica está diretamente relacionada ao formalismo processual observado no caso analisado. As decisões judiciais frequentemente privilegiaram aspectos procedimentais e técnicos da controvérsia, concentrando-se na verificação do cumprimento de exigências legais e administrativas. Embora o respeito ao devido processo legal seja elemento indispensável ao funcionamento do sistema de justiça, sua aplicação estritamente formal pode contribuir para obscurecer as desigualdades materiais existentes entre os sujeitos envolvidos no conflito.

Sob essa perspectiva, o formalismo processual pode atuar como mecanismo de exclusão política. Ao priorizar a observância de procedimentos em detrimento da análise das assimetrias de poder que estruturam o conflito, o processo judicial corre o risco de transformar demandas relacionadas à justiça social, ao reconhecimento cultural e à proteção territorial em questões meramente técnicas. Como resultado, grupos historicamente marginalizados enfrentam dificuldades adicionais para fazer com que suas experiências, saberes e reivindicações sejam efetivamente considerados no processo decisório.

Conforme argumenta Bourdieu (2014), as instituições estatais possuem o poder de definir quais discursos serão reconhecidos como legítimos e quais formas de conhecimento serão consideradas válidas na produção das decisões públicas. No campo jurídico, esse poder manifesta-se por meio da valorização de determinadas linguagens, procedimentos e critérios de legitimidade que nem sempre correspondem às formas de expressão política das comunidades tradicionais. Assim, a exclusão não ocorre apenas pela ausência de participação formal, mas também pela dificuldade de tradução dos interesses comunitários para as categorias reconhecidas pelo campo jurídico.

A análise do processo permite identificar elementos que podem ser interpretados, à luz da teoria da necropolítica proposta por Mbembe (201), como mecanismos institucionais de produção de vulnerabilidades. Essa afirmação não significa atribuir aos magistrados a intenção deliberada de produzir danos às comunidades afetadas, mas reconhecer que determinadas decisões institucionais podem contribuir para a manutenção de estruturas históricas de desigualdade. Quando a proteção dos direitos territoriais é relativizada em nome de objetivos econômicos considerados prioritários; quando a participação comunitária é reduzida a formalidades procedimentais; ou quando os impactos sobre os modos de vida tradicionais são tratados como questões secundárias diante da execução de grandes empreendimentos, o sistema de justiça passa a integrar mecanismos mais amplos de produção e reprodução da vulnerabilidade social.

A partir da perspectiva necropolítica, tais processos revelam formas contemporâneas de exercício do poder que operam por meio da distribuição desigual da proteção estatal. Enquanto determinados interesses econômicos recebem prioridade institucional e mobilizam recursos públicos para sua concretização, comunidades tradicionais são frequentemente compelidas a suportar os custos sociais, culturais e ambientais associados aos projetos de desenvolvimento. O resultado é a produção de zonas de vulnerabilidade nas quais direitos formalmente reconhecidos convivem com dificuldades concretas para sua efetivação.

Dessa forma, a ACP nº 1024159-16.2019.4.01.3700 mostra que a atuação judicial não pode ser examinada apenas sob a ótica da legalidade ou da técnica processual. As decisões proferidas no caso participam de disputas mais amplas envolvendo desenvolvimento, território, cidadania e reconhecimento. Ao definir os limites da participação comunitária, os critérios de proteção dos direitos territoriais e o alcance das garantias asseguradas às comunidades quilombolas, o Poder Judiciário exerce papel relevante na produção das condições sociais que possibilitam ou restringem a realização de direitos. É precisamente nesse ponto que a teoria da necropolítica se mostra útil para compreender como determinadas racionalidades institucionais podem contribuir para a perpetuação de desigualdades históricas e para a manutenção de formas estruturais de exclusão que atingem povos e comunidades tradicionais no Maranhão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado ao longo deste trabalho, esta investigação partiu da seguinte questão: de que maneira o Poder Judiciário maranhense atuou nos conflitos decorrentes da duplicação da BR-135 que afetaram comunidades quilombolas da região de Itapecuru-Mirim, e quais foram os efeitos dessa atuação para a proteção dos direitos territoriais e humanos desses grupos. A hipótese que orientou a investigação sustentava que, embora constitucionalmente incumbido da proteção dos direitos fundamentais, o Judiciário tende, em determinados contextos, a reproduzir racionalidades desenvolvimentistas que subordinam direitos territoriais, ambientais e culturais a interesses econômicos alçados à condição de prioridade estatal. A análise da Ação Civil Pública nº 1024159-16.2019.4.01.3700 confirma, em larga medida, essa hipótese, ainda que de forma matizada: não se trata de identificar uma atuação judicial deliberadamente lesiva às comunidades quilombolas, mas de reconhecer que as decisões proferidas ao longo do processo, tomadas em conjunto, produziram um padrão de subordinação dos direitos coletivos à lógica da continuidade do empreendimento.

Os limites da atuação judicial evidenciam-se em pontos centrais do processo. Ao reconhecer, já na decisão de janeiro de 2020, a obrigatoriedade do Estudo do Componente Quilombola e da consulta livre, prévia e informada, o Judiciário assumiu formalmente seu papel de garantidor de direitos constitucionalmente assegurados às comunidades tradicionais. Entretanto, essa proteção revelou-se predominantemente procedimental: o Tribunal não suspendeu as licenças ambientais vigentes, autorizou sucessivas retomadas de obras antes da conclusão dos estudos exigidos, admitiu a redução do raio de abrangência do estudo de 40 para 10 quilômetros a partir de manifestação unilateral do órgão executor, e negou reiteradamente o ingresso das associações quilombolas como partes ou como *amicus curiae*, sob o argumento de que sua participação poderia gerar "tumulto processual". Cada uma dessas decisões, tomada isoladamente, pode ser lida como o exercício regular de prerrogativas jurisdicionais de ponderação e gestão processual. Consideradas em seu conjunto, contudo, revelam um padrão: a proteção institucional concentrou-se na forma da consulta, e não em sua capacidade efetiva de influenciar os rumos do empreendimento.

Esse padrão expõe as contradições estruturais entre o discurso do desenvolvimento e a garantia dos direitos territoriais das comunidades quilombolas. A duplicação da BR-135 foi qualificada, em praticamente todas as manifestações do DNIT e nas próprias decisões judiciais, como obra "imprescindível" ao desenvolvimento econômico regional, associada à redução de acidentes, à ampliação da arrecadação e à urgência na liberação de recursos públicos. Essa

qualificação operou como fator decisivo na ponderação judicial, deslocando o eixo da discussão dos direitos territoriais e da consulta prévia para o terreno, aparentemente inquestionável, da necessidade econômica coletiva.

O risco de perda de oitenta milhões de reais em recursos públicos, mencionado expressamente nas decisões que autorizaram a retomada das obras, tornou-se argumento suficiente para relativizar, ainda que parcialmente, a exigência de participação qualificada das comunidades afetadas. Trata-se de expressão concreta daquilo que a pesquisa buscou compreender à luz da necropolítica formulada por Mbembe (2018): a distribuição desigual da proteção estatal, na qual determinados interesses econômicos recebem tutela prioritária e imediata, enquanto os direitos territoriais, culturais e existenciais das comunidades quilombolas são tratados como variáveis a serem ajustadas, mitigadas ou compensadas, e não como condicionantes inegociáveis da própria viabilidade do empreendimento.

Esse conjunto de constatações reforça a necessidade de superação do paradigma jurídico dogmático que ainda orienta parte relevante da atuação do Poder Judiciário brasileiro em conflitos socioambientais. A leitura processual do caso analisado demonstrou que a aplicação formal das normas de licenciamento ambiental e de proteção territorial, embora indispensável à segurança jurídica, mostrou-se insuficiente para enfrentar as assimetrias de poder que estruturam o conflito entre o Estado, o empreendedor e as comunidades atingidas.

O apego a critérios estritamente processuais como a rejeição do ingresso das associações quilombolas sob o argumento do litisconsórcio multitudinário, ou a exigência de provas formais para alegações de degradação ambiental que as próprias condições materiais das comunidades dificultam produzir evidência os limites de uma racionalidade jurídica centrada exclusivamente na letra da norma estatal. Um Direito que se pretenda efetivamente comprometido com a justiça socioambiental precisa incorporar, para além da dogmática, as contribuições da Sociologia Jurídica, da teoria crítica e dos estudos sobre poder e território, únicas capazes de revelar o que a análise puramente normativa tende a ocultar: que decisões aparentemente técnicas e neutras produzem efeitos profundamente desiguais sobre populações historicamente marginalizadas.

É nesse ponto que a teoria do pluralismo jurídico, na formulação comunitário-participativa proposta por Wolkmer (2001), oferece uma alternativa teórica e prática de particular relevância para o caso estudado. Reconhecer as comunidades quilombolas do Vale do Itapecuru como sujeitos coletivos dotados de normatividade própria e não como destinatárias passivas de decisões estatais previamente tomadas implica deslocar o eixo da legitimidade decisória do aparato estatal para as próprias comunidades afetadas. O protocolo autônomo de consulta elaborado pelas comunidades atingidas pela duplicação da BR-135 é exemplo

elucidativo dessa possibilidade: ao recusar o formato de consulta unilateralmente ofertado pelo DNIT e pela Fundação Cultural Palmares, e ao construir seus próprios critérios de legitimidade, prazo e procedimento, as comunidades exerceram, na prática, sua autodeterminação, disputando a própria definição das regras do diálogo institucional. A centralidade da autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais não pode, portanto, ser compreendida como uma garantia procedimental subordinada à conveniência do cronograma orçamentário de uma obra pública, mas como pressuposto de qualquer solução que pretenda ser, simultaneamente, juridicamente válida e socialmente justa.

Diante desse quadro, podemos afirmar que o caso da duplicação da BR-135 ilustra, de maneira paradigmática, os limites de um modelo de desenvolvimento que, ao longo de décadas, tratou o Maranhão como corredor de exportação de commodities, subordinando direitos territoriais, ambientais e culturais das comunidades quilombolas a uma racionalidade econômica apresentada como inevitável e urgente.

A atuação do Poder Judiciário, embora tenha reconhecido formalmente direitos assegurados pela Constituição Federal e pela Convenção nº 169 da OIT, não foi capaz de romper com essa racionalidade, operando antes como instância de gestão e contenção do conflito do que como espaço efetivo de proteção da autodeterminação quilombola. A superação desse padrão exige um Judiciário disposto a reconhecer o pluralismo jurídico como fundamento legítimo de decisão, a tratar a consulta prévia como processo genuinamente deliberativo e não como formalidade de mitigação de danos, e a admitir a participação direta das comunidades e suas organizações representativas como condição de legitimidade das decisões que incidem sobre seus territórios.

Por fim, cabe reconhecer que os resultados desta pesquisa não esgotam a complexidade do caso analisado, tampouco pretendem generalizar suas conclusões para a totalidade da atuação judicial em conflitos socioambientais no Maranhão. Novas investigações, especialmente aquelas voltadas ao acompanhamento dos desdobramentos posteriores da Ação Civil Pública examinada e à efetiva implementação, ou não, dos protocolos autônomos de consulta pelas comunidades quilombolas do Vale do Itapecuru, poderão aprofundar e atualizar as reflexões aqui desenvolvidas. O que se pretendeu demonstrar, em última análise, é que a duplicação da BR-135 constitui expressão concreta de disputas mais amplas entre modelos de desenvolvimento, concepções de território e projetos de sociedade, e que o enfrentamento dessas disputas pelo Direito e por suas instituições permanece condicionado à disposição concreta de reconhecer os povos e comunidades tradicionais como sujeitos plenos de direitos, e não como obstáculos a serem administrados no caminho do progresso.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 5, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/dma.v5i0.22116>. Acesso em: 5 jul. 2026.
- ALEIXO, Herbet Gomes; BRUZACA, Ruan. Didier. Judiciário, desenvolvimento e necropolítica no estado do Maranhão. In: **3º Semana Jurídica do curso de Direito da Uema Campus Bacabal**, 2025, Bacabal-MA. CADERNO DE RESUMOS DA 3ª SEMANA JURÍDICA DO CURSO DE DIREITO DA UEMA CAMPUS BACABAL. São Luís - MA: EDUEMA, 2024.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Carajás: a guerra dos mapas**. Belém: Seminário Consulta Carajás, Universidade Federal do Pará, 1995.
- ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, 2002.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio: uso comum e conflito**. In: CASTRO, Edna; HÉBETTE, Jean (org.). Na trilha dos grandes projetos: modernização e conflito na Amazônia. Belém: NAEA/UFPa, 1989.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Quilombolas e Novas Etnias**. Manaus: UEA Edições, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 123, de 2022. Brasília, DF: Senado Federal, 2022.
- BRASIL. **Tribunal regional Federal da 1ª (8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão)**. Ação Civil Pública. Processo n.º 1024159-16.2019.4.01.3700. Duplicação BR-135e impactos em comunidades quilombolas. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes; Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Maranhão. São Luís, 2019.
- BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 fev. 2007.
- BRUZACA, Ruan Didier. **Quilombos, Judiciário e Desenvolvimento: Santa Rosa dos Pretos contra a Vale no Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2021.
- BRUZACA, Ruan Didier. **Crise no modelo jurídico e conflitos socioambientais: sobre os casos Piquiá de Baixo, assentamento Califórnia, Santa Rosa dos Pretos e Monge Belo, MA**. São Luís: EDUEMA, 2024.

BRUZACA, Ruan Didier; SOUSA, Monica Teresa Costa. Da sustentação do mercado à sustentabilidade ambiental: teorias, políticas e práticas na realidade da Amazônia brasileira. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, n. 19, p. 133-165, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989-1992). Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

COSTA, Yuri. **Quilombos e proteção jurídica do território**: violações ao direito a consulta prévia na duplicação da BR-135 (Maranhão). *Revista Outros Tempos*. v. 22, n. 40, 2025, p. 395-422.

DUPRAT, Deborah. **Convenção 169 da OIT e os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2014.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la rana, 2007.

GOMES, Felipe da Cunha. **GLOBALIZAÇÃO DE COMMODITIES, A EMPRESA SUZANO E A EXPANSÃO DO EUCALIPTO EM TERRITÓRIOS CAMPONESES**: disputas e resistências na Estrada do Arroz em Imperatriz – MA. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2025.

GOMES, Rodrigo Portela. **Constitucionalismo e quilombos**: famílias negras no enfrentamento ao racismo Estado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2022: Brasil possui 8.441 localidades quilombolas, 24% delas no Maranhão**. Agência de Notícias, Rio de Janeiro, 19 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40704-censo-2022-brasil-possui-8-441-localidades-quilombolas-24-delas-no-maranhao>. Acesso em: 29 jun. 2026.

MARÉS, Carlos Frederico. **Os direitos dos povos indígenas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2017. MBEMBE, Achille. **Crítica da Razão Negra**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MESQUITA, Benjamin Alvino de. **A atuação governamental, os grandes projetos e os impactos sobre as comunidades camponesas no Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 1989. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **A Colonialidade do Saber: Eurocentrismo e Ciências Sociais**. Buenos Aires: Clacso, 2005.

SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de. **Ecologia política, justiça ambiental e conflitos socioambientais no Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2014.

SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de; ALVES, Elio Gaspari. Grandes projetos de desenvolvimento, conflitos territoriais e justiça ambiental no Maranhão. In: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (org.). **Formas de matar, de morrer e de resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 241-266.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, p. 3-46, 2007.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **GEOgraphia**, Niterói, v. 1, n. 1, p. 7-13, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.