

WAGNER GOMES SALOMÃO

**CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO: uma análise sobre a efetividade
de políticas públicas no Remanescente da Comunidade de Quilombo de
Caçandoca - Ubatuba/SP**

Dissertação de Mestrado

Orientadora Professora Dr^a Eunice Aparecida de Jesus Prudente

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2022**

WAGNER GOMES SALOMÃO

**CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO: uma análise sobre a efetividade
de políticas públicas no Remanescente da Comunidade de Quilombo de
Caçandoca - Ubatuba/SP**

(Versão Corrigida)

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Eunice Aparecida de Jesus Prudente.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo – SP
2022**

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Salomão, Wagner Gomes

CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO: uma análise sobre a efetividade de políticas públicas no Remanescente da Comunidade de Quilombo de Caçandoca - Ubatuba/SP ; Wagner Gomes Salomão ; orientadora Eunice Aparecida de Jesus Prudente -- São Paulo, 2022.

182

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Desenvolvimento. 2. Cidadania. 3. Políticas Públicas. 4. Racismo. 5. Remanescentes das Comunidades de Quilombos. I. Prudente, Eunice Aparecida de Jesus , orient. II. Título.

Nome: SALOMÃO, W. G.

Título: “Cidadania e Desenvolvimento: uma análise sobre a efetividade de políticas públicas no Remanescente da Comunidade de Quilombo de Caçandoca – Ubatuba/SP”2022

Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof.^a Orientadora Dra. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Profa. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

“Cidadania e Desenvolvimento: uma análise sobre a efetividade de políticas públicas no Remanescente da Comunidade de Quilombo de Caçandoca – Ubatuba/SP”.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar as razões pelas quais a política pública de reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombos, prescrita no artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, encontra dificuldades para ser devidamente implementada, considerando que referida situação impede o pleno exercício da cidadania por parte deste grupo étnico-racial, tendo em vista que não usufruem de um processo de desenvolvimento organizado de acordo com a sua identidade cultural. Para tanto, no primeiro capítulo nomeado “Desenvolvimento, Cidadania e Políticas Públicas: o racismo no centro do debate”, apresento pressupostos teóricos que serão utilizados em todo o trabalho, a fim de comprovar que, mesmo um expresso comando jurídico capaz de implementar uma política pública de desenvolvimento, grupos raciais dominantes podem criar obstáculos para a implementação de políticas públicas destinadas a garantir o desenvolvimento de grupos raciais historicamente colocados em situação de subalternidade.

No segundo capítulo intitulado “Entre a opressão e a invisibilidade: o quilombo antes da Constituição Federal de 1988”, os estudos começam a adentrar na temática quilombola para demonstrar, a partir das ressemantizações do termo “quilombo” e das análises das legislações vigente no período colonial, imperial e republicano pré-CF/88, como uma elite fundiária estruturada a partir da Lei de Terras de 1850 preservou a concentração de terras às custas da opressão e da invisibilidade da população negra, sendo que o surgimento e a inviabilização das comunidades negras rurais – posteriormente chamadas de “remanescentes das comunidades de quilombo” é fruto de uma estrutura fundiária racialmente estratificada. No terceiro capítulo, chamado “Os remanescentes das comunidades de quilombos na Constituição Federal de 1988”, aborda a organização das elites fundiárias e do movimentos sociais em torno da questão quilombola, bem como a utilização, por parte dos grupos raciais dominantes, de discursos jurídicos – pautados principalmente em um discurso liberal de direito de defesa da propriedade privada e de uma concepção de “quilombo” que remete ao período escravagista – que inviabilizam a implementação da política pública de reconhecimento dos territórios quilombolas com a finalidade de preservar os respectivos privilégios raciais provindas da concentração fundiária. Por fim, no quarto capítulo, nomeado

“Estudo de Caso – Comunidade Quilombola de Caçandoca”, demonstra como a dificuldade da implementação do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, fruto de um racismo estrutural manifestado no privilégio racial e no racismo institucional, impede que referida comunidade exerça devidamente a sua cidadania, tendo em vista que não usufrui de processo de desenvolvimento que respeite a sua singularidade.

PALAVRAS CHAVE: Desenvolvimento, Cidadania, Políticas Públicas, Racismo, Remanescentes das Comunidades de Quilombos.

“Citizenship and Development: an analysis of the effectiveness of public policies in the quilombo community of Caçandoca.”

ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze why the public policy of recognizing the remnants of quilombo communities, prescribed in article 68 of the Transitory Provisions Act of the 1988 Brazilian Constitution, finds it challenging to implement appropriately. This situation prevents this ethnic-racial group’s whole exercise of citizenship, given that they do not enjoy a development process organized according to their cultural identity. To this end, in the first chapter named “Development, Citizenship and Public Policies: racism at the center of the debate,” I present theoretical assumptions that I will use throughout the work to prove that even when an express legal command exists, that is capable of result in political development, dominant racial groups can create obstacles to the implementation of public policies. The law aimed at guaranteeing the development of racial groups historically placed in a situation of subordination.

In the second chapter, entitled “Between oppression and invisibility: the quilombo before the Federal Constitution of 1988”, the studies enter the quilombola theme. The land elites preserved land concentration at the expense of black peoples’ oppression and invisibility. The emergence and unfeasibility of rural black communities – later called “remnants of quilombo communities” – resulted from a racially stratified land structure since the Land Law of 1850. We analyze that through the meanings “quilombo” have assumed, followed by a legal analysis of the colonial, imperial, and republican (until the Constitution of 1988).

The third chapter, called “The remnants of quilombo communities in the Federal Constitution of 1988,” addresses the organization of land elites and social movements around the quilombola issue and its use by dominant racial groups of legal discourses. It is based on a liberal discourse of the right to defend private property and a conception of “quilombo” that refers to the slavery period, which makes it impossible to implement the public policy of recognition of quilombola territories to preserve the respective racial privileges provided of land concentration. Finally, the fourth chapter, “Case Study - Quilombola Community of Caçandoca, “shows the difficulty of implementing article 68 of the ADCT of the Federal

Constitution of 1988. The problem results from structural racism manifested in racial privilege and institutional racism, which prevents that community from properly exercising its citizenship, given that they could not live a development process that respects its uniqueness.

KEY WORDS: Development, Citizenship, Public Policies, Racism, Remnants of Quilombo Communities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. DESENVOLVIMENTO, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: o racismo no centro do debate.....	21
1.1. A evolução do conceito de desenvolvimento.....	21
1.2. O desenvolvimento como um direito humano.....	30
1.3. Desenvolvimento e Cidadania.....	38
1.4. Direito e Políticas Públicas.....	44
1.5. O problema do racismo estrutural na implementação de políticas públicas.....	48
2. ENTRE A ILEGALIDADE E A INVISIBILIDADE: o quilombo antes da Constituição Federal de 1988.....	57
2.1. A dominação pela ilegalidade: o quilombo no período colonial e imperial.....	58
2.2. A dominação pela invisibilidade: do início da República ao fim da Ditadura Militar.....	70
3. OS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DE QUILOMBO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	81
3.1. A demanda quilombola e a Assembleia Nacional Constituinte.....	81
3.2. Avanços e retrocessos: da promulgação da Constituição ao governo FHC.....	86
3.3. As entranhas da dominação racial expostas: da judicialização da política quilombola à restrição orçamentária.....	96
4. ESTUDO DE CASO: DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE CAÇANDOCA.....	115
4.1. Justificativa.....	115
4.2. Caçandoca: origem, modo de vida e a luta pela terra.....	117
4.3. A Política de Regulamentação Fundiária na Comunidade Quilombola de Caçandoca.....	129
4.4. A regulamentação fundiária e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) da Comunidade Quilombola de Caçandoca.....	144
4.5. Obstáculos ao desenvolvimento e ao exercício da cidadania: o racismo estrutural na Comunidade Quilombola de Caçandoca.....	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	165
ANEXOS.....	177

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABA – Associação Brasileira de Antropologia
- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
- ANC – Assembleia Nacional Constituinte
- APCRQ – Articulação Provisória das Comunidades Remanescentes de Quilombos
- ARCQC - Associação dos Remanescentes da Comunidade de Quilombo da Comunidade de Caçandoca
- ARCQCRSB - Associação dos Remanescentes da Comunidade de Quilombo de Caçandoquinha, Raposa, Saco das Bananas e Frade
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- BR-101 – Rodovia Rio-Santos
- BRACELPA - Associação Brasileira de Celulose e Papel
- CETESB – Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Ambiental
- CFRFB/88 – Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
- CNA - Confederação Nacional da Indústria e Pecuária do Brasil
- CNI - Confederação Nacional da Indústria
- CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombos
- DOU – Diário Oficial da União
- FCP – Fundação Cultural Palmares
- FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- ISA – Instituto Socioambiental
- ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo
- MNU – Movimento Negro Unificado
- PBQ – Programa Brasil Quilombola
- PDC - Partido Democrata Cristão
- PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável
- PDT – Partido Democrático Trabalhista
- PFL - Partido da Frente Liberal
- PA – Estado do Pará

PL - Partido Liberal
 PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária
 PSD - Partido Social Democrático
 PSL - Partido Social Liberal
 PT – Partido dos Trabalhadores
 RJ – Estado do Rio de Janeiro
 RTC – Relatório Técnico-Científico
 RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
 SEPPIR - Secretaria de Políticas de Proteção de Igualdade Racial
 SE – Estado do Sergipe
 SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
 SP – Estado de São Paulo
 SPU - Secretaria do Patrimônio da União
 SRB - Sociedade Rural Brasileira
 STF – Supremo Tribunal Federal
 SUS – Sistema Único de Saúde
 TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
 TQ – Território Quilombola
 UDR - União Democrática Ruralista
 ZEE-LN - Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte
 Z1T - Zona 1 Terrestre
 Z3T - Zona 3 Terrestre

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) assinado pelo representante da ARCQC.....	177
ANEXO 2 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) assinado pelos moradores da Comunidade Quilombola de Caçandoca.....	179
ANEXO 3 - Roteiro da Entrevista Semi-Estruturada.....	181

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado Brasileiro, além de constituir como um dos seus principais objetivos a garantia do desenvolvimento nacional, viu-se na obrigação de reduzir as desigualdades sociais e regionais, a erradicação da pobreza e da marginalização, e o combate a quaisquer formas de discriminação, inclusive racial.¹ Com isso, o “desenvolvimento” no âmbito da ordem jurídica brasileira não deve ser considerado somente como sinônimo de crescimento econômico, mas sim como um processo capaz de causar mudanças sociais que rompam com um cenário de subdesenvolvimento presentes nas esferas econômica, social e cultural. Como nos ensina Eros Grau:

[A] ideia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí porque, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode ser confundido com a ideia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção do desenvolvimento.²

Partindo das premissas levantadas por Moreira (2017), a Constituição Federal de 1988, ao determinar que a erradicação da marginalização e da pobreza e o combate à discriminação racial são objetivos da ordem constitucional brasileira, reconhece que a exclusão racial incide sobre grupos específicos, fazendo-se necessário que políticas públicas de desenvolvimento destinadas à grupos vulneráveis sejam instituídas de acordo com as experiências destes últimos, com a finalidade de mitigar desigualdades sociais. Destaca-se que o Supremo Tribunal Federal seguiu tal interpretação ao julgar pela constitucionalidade, junto à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, de ações afirmativas consistente nas reservas de vagas com base em critério étnico-racial, sinalizando uma releitura da visão liberal de cidadania a partir de uma noção de *cidadania racial*:

Nesse sentido, a decisão se afasta das representações comuns do país como uma sociedade racialmente inclusiva. Tribunais brasileiros formularam uma noção de cidadania racial que combina teorias de igualdade e de interpretação constitucional, a noção de raça como uma construção social, o reconhecimento do caráter estrutural do racismo, o papel do Estado na transformação do *status* de grupos minoritários, a

¹ Artigo 3º e incisos II e III da CFRFB/88. Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em ago. 2021.

² GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988*. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros. 2018. pp. .211.

afirmação da necessidade do respeito pelo pluralismo e a consequente rejeição do discurso da homogeneidade racial.³

Neste mesmo cenário se enquadra o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, que determina a titulação da propriedade dos remanescentes das comunidades de quilombo. A partir dos ensinamentos de Fraser (1995), tais grupos encontram-se no que a autora denomina de “comunidades bivalentes” que, sofrendo de ambas as formas de injustiça social elencadas pela autora – a injustiça socioeconômica, enraizada na estrutura político-econômica da sociedade, e a injustiça cultural, associada ao reconhecimento de indivíduos e grupos como inferiores, fazem com que a desvantagem econômica e o desrespeito cultural se entrelacem, sendo que, no âmbito de tais comunidades, as injustiças serão corrigidas com a aplicabilidade de políticas redistributivas e de reconhecimento.⁴

Por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha formalmente reconhecido, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombo, bem como o fato da elaboração, por parte do Estado Brasileiro de políticas públicas de desenvolvimento destinadas, especialmente, às comunidades quilombolas e seus respectivos membros – com destaque para o Programa Brasil Quilombola e a Agenda Social Quilombola -, há que se ressaltar a continuidade da dificuldade deste grupo de acessar recursos que lhes proporcionem uma qualidade de vida digna e o respeito aos seus direitos fundamentais e sociais, inclusive o direito à propriedade coletiva.

Segundo relatório do Conselho de Direitos Humanos, órgão vinculado à Organização das Nações Unidas, as comunidades remanescentes de quilombos, por sofrerem racismo estrutural e violência institucional, continuam como uma das populações mais invisíveis e marginalizadas do país, sendo as mesmas portadoras de uma vulnerabilidade que, além de ser um obstáculo para a conquista da viabilidade econômica, social e política, impede que os seus membros reivindiquem os seus próprios direitos.⁵

³ MOREIRA, Adílson José. *Direito, poder, ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural* In: *Revista Direito e Práxis.*, Rio de Janeiro, Vol. 08, n. 2, 2017, p. 856.

⁴ FRASER, Nancy (1995). *From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age.* pp. 70-75. Disponível em: <https://bibliopreta.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Fraser-Redistribution-Recognition-Dilema-1.pdf>. Acesso em jan. 2022.

⁵ ONU – Organização das Nações Unidas. Conselho de Direitos Humanos. *A/HRC/31/56/Add.1- Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorias relativo a su misión al Brasil.* Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/021/38/PDF/G1602138.pdf?OpenElement>. Acesso em mai. 2020.

Destaca-se ainda o baixo ritmo de regularização dos territórios quilombolas. Mesmo após mais de 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, estima-se que existam 5.792 comunidades quilombolas, sendo que, desde o ano de 2004, a Fundação Cultural Palmares certificou 2.840 territórios⁶, com a titulação total ou parcial de 352 comunidades⁷ e, para além da regulamentação fundiária, encontra-se ainda a dificuldade no acesso à políticas públicas e programas de ação governamental destinados ao estímulo do desenvolvimento, tendo em vista que relatórios realizados pelo então Ministério do Desenvolvimento Social apontam que o déficit estatural em crianças quilombolas é relacionado com problemas de acesso a serviços públicos, tais como saúde, educação e programas sociais, desencadeando na dificuldade de ocupação de emprego, bem como na continuidade da baixa renda e da baixa escolaridade entre os seus habitantes⁸. Outrossim, aponta a falta de informação dos moradores sobre o acesso aos programas sociais oferecidos pelo Estado, bem como a dificuldade deste último na obtenção de um diagnóstico preciso da realidade socioeconômica e política das comunidades quilombolas, requisito fundamental para a formulação de políticas públicas adequadas às características destas grupo.⁹

Diante desta realidade que envolve os remanescentes das comunidades de quilombos, o presente trabalho apresenta como problema a razão pelo qual, após 34 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, políticas públicas de desenvolvimento que envolvem referido grupo minoritário – desde programas que envolvem a titulação da propriedade, prescrita no artigo 68 do ADCT, até aqueles que garantem serviços sociais básicos e de estímulo ao desenvolvimento econômico – são deficitárias. Os objetivos da presente dissertação é a atuação do racismo estrutural na implementação das políticas públicas de desenvolvimento dos remanescentes das comunidades de quilombo e a interferência de

⁶ BRASIL. Fundação Cultural Palmares (FCP). *Quadro Geral de Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQS)*. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/quadro-geral-por-estados-e-regioes-22-08-2022.pdf>. Acesso em 30.10.2022.

⁷ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Títulos Expedidos às Comunidades Quilombolas*. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/Vejaoandamentodatitulaoquilombola_08.09.2022.pdf. Acesso em 30.10.2022.

⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação. *Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas*. Brasília: MDS. 2007. p. 13-14. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/sum%C3%A1rio%20pronto_QUILOMBOLAS%202013.pdf. Acesso em jul. 2020

⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação. *Avaliação Diagnóstica: acesso das Comunidades Quilombolas aos Programas do MDS*. Brasília: MDS. 2009. p. 12. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/08092017114523-30.acesso.quilombolas.aos.programas.pdf>. Acesso em: jul. 2020

referido fenômeno na aplicação do Direito, bem como no exercício pleno da cidadania por parte da população quilombola.

Nesse sentido, trago como hipótese de que a ineficiência de políticas públicas de desenvolvimento se dá em razão da utilização, por parte de um grupo racial dominante, do discurso liberal de defesa da propriedade e de narrativas culturais próprias que reconhecem o “quilombo” como um fenômeno pertencente ao passado, sendo este um projeto de dominação racial que, ao não reconhecer as comunidades quilombolas como “sujeitos coletivos de direito”, tem como finalidade manter as tais grupos em situação de subordinação. Com isso, a defesa de uma concentração fundiária formalmente instaurada com a promulgação da Lei de Terras de 1850 continua sendo responsável pelos obstáculos enfrentados na implementação de políticas públicas em prol da população quilombola, principalmente da regulamentação fundiária. Mediante a análise de implementação da implementação de políticas políticas junto à Comunidade Quilombola de Caçandoca restou demonstrado que violações a diversos elementos do direito ao desenvolvimento, sendo estes, (direito ao território e a utilização de recursos naturais, direito a autodeterminação, direito à manutenção da própria cultura, direito a um processo próprio de desenvolvimento, direito a subsistência e a obtenção de renda) revelam o privilégio racial e o racismo institucional sistêmica, a existência da discriminação intergeracional.

O primeiro capítulo, chamado “Desenvolvimento, Cidadania e Políticas Públicas, e Desenvolvimento: o racismo no centro do debate”, apresenta os pressupostos teóricos utilizados no presente trabalho com a finalidade de mapear conceitos, modelos e perspectivas com as quais se possa apresentar a possibilidade de que grupos raciais dominantes podem criar obstáculos para a promoção de políticas públicas de desenvolvimento em comunidades tradicionais quilombolas.

No segundo capítulo intitulado “Entre a opressão e a invisibilidade: o quilombo antes da Constituição Federal de 1988”, os estudos começam a adentrar na temática quilombola para demonstrar a dominação racial advinda de uma estrutura fundiária inaugurada a partir da Lei de Terras de 1850, sendo que invisibilização das comunidades negras rurais – posteriormente chamadas de “remanescentes das comunidades de quilombo”, foi condizente com os interesses do grupo dominante.

No terceiro capítulo, utiliza-se o modelo político de implementação apresentada por Clune (2021) para demonstrar a existência de grupos dominantes organizados que,

apresentando na esfera jurídica discursos liberais e narrativas culturais próprias, bem como atuando politicamente para restringir o orçamento de órgãos governamentais, tentam legitimar um projeto de dominação racial consistente na manutenção da concentração fundiária em detrimento das comunidades quilombolas.

No capítulo quarto, intitulado “Estudo de Caso: Comunidade Quilombola de Caçandoca”, demonstra-se com uma pesquisa qualitativa e de coleta de dados que as violações aos elementos que constituem o direito ao desenvolvimento, como apontado por Anjos Filho (2009) tem relacionamento direto com um cenário de opressão estrutural que permanece mesmo após o reconhecimento da comunidade como quilombola, fruto de um racismo estrutural manifestado no privilégio racial, no racismo institucional e no racismo intergeracional, impedindo assim que referida comunidade exerça plenamente a sua cidadania. Por fim, nas “Considerações Finais”, sugere-se que as instituições estatais responsáveis pela avaliação e implementação de política públicas no âmbito das comunidades quilombolas, observem os elementos integrantes do conceito de *cidadania racial* apresentado por Moreira (2017), com a finalidade de que o processo de desenvolvimento ocorra de acordo a singularidade identitária destes grupos.

Ressalto que o presente trabalho tem como intenção contribuir para o Direito Antidiscriminatório no Brasil, principalmente trazendo pressupostos teóricos da Teoria Decolonial e da Teoria Crítica da Raça para debater assuntos como desenvolvimento e discursos liberal de direitos. A teoria decolonial, ao levantar a tese da dominação epistêmica, traz à tona não só como a universalização de valores e crenças foi patrocinada por uma elite dominante em detrimento de grupos minoritários (no caso brasileiro, em prejuízo da população negra), mas também demonstra como o discurso liberal de direitos foi utilizado como instrumento de legitimação de privilégios que perduram na seara jurídica, fenômeno que prejudica a promoção do desenvolvimento econômico e social de grupos historicamente excluídos até os dias atuais.

Outrossim, no âmbito da Teoria Crítica Racial, o presente trabalho pretende trazer novas perspectivas envolvendo críticas junto ao discurso liberal de direitos. Destaca-se a existência no âmbito jurídico de artigos e obras que tratam sobre as articulações de grupos que, através da associação do direito da igualdade a partir do princípio liberal de igualdade formal e narrativas culturais próprias, fazem do discurso jurídico um instrumento em prol da preservação dos seus privilégios. Contudo, dentro deste mesmo cenário, faz-se necessário

estudar como o abstracionismo do discurso liberal também envolve outros direitos para além do direito de igualdade, sendo que, no presente trabalho, o direito de propriedade pautado exclusivamente no discurso de defesa da propriedade privada exerce o mesmo papel, qual seja, garantir o domínio de grupos elitistas sobre o acesso à terra em detrimento da população negra e quilombola, situação que prejudica a efetividade de políticas públicas destinadas a favorecer referido grupo minoritário.

Propõe-se como uma possível solução a observância dos preceitos que envolvem o conceito de *cidadania racial* a avaliação e implementação de políticas públicas em prol dos remanescentes das comunidades de quilombo – que envolvem instituições de fiscalização ambiental e regulamentação fundiária, Ministério Público e o Poder Judiciário –, conforme apresentado por Moreira (2017) a fim de preservar o modo de vida e o conhecimentos dos membros integrantes das comunidades quilombolas, sendo que somente a partir desta perspectiva tais grupos exercerão a cidadania de forma emancipatória.

CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: O RACISMO NO CENTRO DO DEBATE

1.1. A evolução do conceito de desenvolvimento

Poucas palavras contêm tantas noções diferentes ou são objetos de constantes revisões em sua interpretação do que o termo “desenvolvimento”, sendo comum que o desenvolvimento possa ser interpretado sob os seus diversos aspectos, tais como o social, o político, o econômico, entre outros, dificultando assim uma interpretação unívoca do termo. Acrescenta-se ainda o fato de que a noção sobre o que é desenvolvimento é estranha para muitas culturas tradicionais, sendo que Rouland (1991) trata o desenvolvimento como uma ideia etnocentrista, haja vista que, de forma diversa como é interpretada no Ocidente, onde é mais identificada sob o prisma do progresso e do crescimento econômico, em determinadas línguas a palavra desenvolvimento sequer tem equivalente. Assim, o desenvolvimento é uma ideia particularmente ocidental e moldada por uma cultura econômica que ignora o respeito à ancestralidade e à natureza presente em outras culturas que envolvem o globo.¹⁰

Por mais que seja difícil reduzir o termo desenvolvimento nos limites de uma única definição, a presente dissertação inicialmente aborda o desenvolvimento sob a perspectiva econômica, pois referido fenômeno, originariamente abordado somente sob o âmbito da economia, atualmente é reconhecido como um campo interdisciplinar com aspectos sociais, políticos e jurídicos, sendo que as evoluções destes estudos influenciaram, fortemente no progresso do desenvolvimento como um direito humano.

Conforme menciona Barral (2005), os primeiros economistas relacionavam o desenvolvimento nacional diretamente ao poder político-militar do Estado, sendo o mercantilismo a principal representação econômica desta visão de desenvolvimento. Assim, na esteira do mercantilismo as práticas econômicas tinham como foco principal a maximização da acumulação de ouro e prata, cabendo ao Estado intervir para colocar tal política econômica em marcha, inclusive em detrimento de países aliados e de suas posses coloniais.¹¹

Contudo, com a ascensão do liberalismo econômico e principalmente com a proeminência das teorias econômicas de Adam Smith e David Ricardo, o poder econômico se torna a grande representação do desenvolvimento nacional, sendo que Smith, ao propor em sua obra *A Riqueza das Nações* teses como a vantagem do livre mercado em detrimento ao

¹⁰ ROULAND, Norbert. *Aux Confins du Droit*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1991. p. 186.

¹¹ SOUZA, Nali de Jesus de Souza. *Desenvolvimento econômico*. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 55.

mercantilismo e a necessidade da especialização para a formação da riqueza, foi responsável pela transformação da visão dos estadistas no âmbito da economia.¹²

Souza (2012) assevera que Smith, da mesma forma que compartilha do pensamento fisiocrata que considera a intervenção do Estado como prejudicial à economia, contraria referida vertente do pensamento econômico ao explicar o seu liberalismo a partir da psicologia individual segundo o qual o interesse coletivo resta assegurado quando os particulares são livres para satisfazerem os seus próprios interesses. Ao buscar vantagens pessoais que seriam harmonizadas por uma espécie de “mão invisível”, o indivíduo acaba por contribuir para o desenvolvimento econômico, haja vista que tal comportamento seria responsável pela abertura de novos mercados, acumulação de capital, aumento da divisão do trabalho, maior eficiência produtiva e, conseqüentemente, maior bem-estar da coletividade.¹³

Porém, Karl Marx não pactuava com referida linha de pensamento, pois para este o sistema econômico, ao ser dividido entre classes sociais totalmente antagônicas - uma classe capitalista, dominante e detentora dos meios de produção, e outra classe trabalhadora, explorada pela classe capitalista e a quem cabia somente a força do trabalho -, ensejaria na existência de um crescimento econômico pautado na concentração de renda, não estando esta última habilitada a promover melhores condições de vida do indivíduo, mas, de forma contrária, seria responsável por promover grandes problemas sociais que só se resolveriam com o advento do socialismo.¹⁴

No início do século XX se inicia debates acerca da própria noção de desenvolvimento, onde a teoria do desenvolvimento torna-se um desdobramento da própria teoria econômica. Após a Segunda Guerra Mundial, principalmente depois do sucesso do Plano Marshall, financiado pelos Estados Unidos e responsável pela reconstrução da economia europeia, vários economistas voltaram as suas análises para a questão do desenvolvimento econômico em países subdesenvolvidos. Neste contexto, uma primeira corrente, de inspiração mais teórica, considera que o crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento, sendo que uma segunda corrente considerava que o crescimento é condição relevante para o desenvolvimento, mas não suficiente para a sua promoção.¹⁵

¹² BARRAL, W.O. *Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise*. In BARRAL, W.O. (org). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005. p. 35.

¹³ SOUZA, Nali de Jesus de Souza. *Desenvolvimento econômico*. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012. pp. 58-59.

¹⁴ DALPIAZ, Renata Machado Garcia. *Teorias do crescimento econômico*. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016. p. 21.

¹⁵ Dentre os autores da primeira corrente encontram-se autores neoclássicos como James Edward Meade e Robert Solow, bem como keynesianos como Henry Roy Forbes Harrod, Evsey Domar e Nicholas Kaldor. À

Para a primeira corrente, o desenvolvimento é tratado somente como crescimento econômico, haja vista que se acredita que este último é responsável por distribuir a renda entre os proprietários dos fatores de produção, gerando assim a melhoria das condições de vida entre os indivíduos e o próprio desenvolvimento econômico.

Como exemplo de teoria do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, cite-se Walt Rostow que, em sua obra *Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não comunista*, desenvolve o conceito de *decolagem*, que significa a passagem de uma economia predominantemente agrícola para a industrialização, sendo que, dentro de referida teoria, não há uma análise específica de subdesenvolvimento, sendo esta última associada somente à primeira etapa para o caminho do desenvolvimento, consistente no que ele chama de “sociedade tradicional”, baseada principalmente na economia de subsistência cujos principais recursos advém da agricultura.¹⁶

Por mais que para a segunda corrente o desenvolvimento tenha sido interpretado a partir de uma visão do centro capitalista, os métodos elaborados por estes autores tentam dialogar com a realidade dos países subdesenvolvidos. Nurkse (1961) assevera que o problema fundamental de um país subdesenvolvido é o “círculo vicioso da pobreza”, ou seja, a sua dificuldade de acumular capital em razão de círculos viciosos existentes tanto do lado da oferta como do lado da demanda de capital. Contudo, o crescimento econômico é relevante, mas não resolve todo o problema do subdesenvolvimento, haja vista que o desenvolvimento econômico também está ligado às aptidões humanas, questões sociais, condições políticas e acontecimentos históricos.

Em sua conceituação sobre o “círculo vicioso da pobreza”, Nurkse (1957) ressalta que esta é uma constelação circular de forças que agem e reagem interdependentemente, sendo que tal situação mantém um país pobre em estado de pobreza. Assim, a situação do indivíduo também contribui para a manutenção da pobreza e, conseqüentemente, do próprio subdesenvolvimento:

“Não é difícil encontrar exemplos típicos dessas constelações circulares. Assim, um homem pobre talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa que será pobre, o que, por sua vez, implica que não terá o suficiente para comer; e assim

segunda corrente destacam-se Ragnar Nurkse, Albert Hirschman, William Arthur Lewis e Gunnar Myrdal. Cf. SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. 5ª edição, revisada. São Paulo: Atlas, 2007, p. 5.

¹⁶ CONCEIÇÃO, Ariane F. ; OLIVEIRA, C. G. ; BERNARDES-DE-SOUZA, D. . *Rostow e os Estágios para o Desenvolvimento*. In: Paulo André Niederle; Guilherme Francisco Waterloo Radomsky. (Org.). *Introdução às Teorias do Desenvolvimento*. 1ª ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016, v. 1, p. 14.

por diante. Uma situação dessas, aplicada a todo um país, pode reduzir-se a uma proposição truística: “um país é pobre porque é pobre.”¹⁷

Porém, dentre todos os autores que se encontram na segunda corrente da teoria do desenvolvimento, nenhum outro economista de um país industrializado conseguiu aproximar a visão de desenvolvimento à realidade dos países menos desenvolvidos do que Gunnar Myrdal, pois além de ter reconhecido a insuficiência da teoria clássica de abranger a realidade de países subdesenvolvidos, buscou através do seu método de “causação circular acumulativa” uma explicação para a persistência das desigualdades em tais regiões.

Em sua obra *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, Myrdal assevera que a teoria econômica clássica jamais foi elaborada com a finalidade de explicar a realidade do desenvolvimento e do subdesenvolvimento econômico¹⁸, salientando que a sua principal justificativa para aplicação de sua metodologia é a insuficiência da tese tradicional de equilíbrio estável, tendo em vista que o sistema econômico tende a se afastar do estado de equilíbrio, desencadeando a existência de maiores índices de desigualdade.¹⁹ Nas palavras do economista sueco:

O que está errado, ao se aplicar a hipótese do equilíbrio estável à realidade social, é a própria ideia de que o processo social tende a uma posição que se possa descrever como estado de equilíbrio entre forças. Por trás dessa ideia, encontra-se outra hipótese, ainda mais fundamental, de que a mudança tende a provocar reações que operam em sentido oposto ao da primeira mudança.

A ideia que pretendo expor é a de que, ao contrário, em geral não se verifica essa tendência à auto-estabilização automática no sistema social. O sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção de um estado de equilíbrio, mas, constantemente, se afasta dessa posição. Em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas antes, as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Em virtude dessa causação circular, o processo social tende a tornar-se acumulativa e, muitas vezes, a aumentar, aceleradamente, sua velocidade.²⁰

Ressalte-se que Myrdal aplica a metodologia da “causação circular acumulativa” junto aos estudos que culminaram na sua obra *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, pois ambos os fatores – a discriminação racial do branco em relação ao negro e o baixo padrão de vida ao qual a população negra se encontra em solo estadunidense –

¹⁷ NURKSE, R. *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvido*. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1957. p. 8.

¹⁸ MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiro. 1960. p. 23.

¹⁹ GUMIERO, Rafael Gonçalves. *Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado*. São Carlos: UFSCar, 2011, p. 63.

²⁰ MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiro. 1960. p. 28.

atuam como causa e efeito e, caso o estado de coisas permaneça no estado em que se encontram, é resultado do equilíbrio entre os dois fatores.²¹ Conforme acentua Myrdal:

O preconceito e a discriminação dos brancos mantêm os negros em baixos padrões de vida, saúde, educação, boas maneiras e moral. Isso, por sua vez, dá suporte ao preconceito branco. O preconceito branco e os padrões negros, portanto, mutuamente "causam" um ao outro. Se as coisas permanecem como são e foram, isso significa que as duas forças se equilibram mutuamente. Tal "acomodação" estática é, no entanto, inteiramente acidental. Se qualquer um dos fatores mudar, isso causará uma mudança no outro fator também, e iniciará um processo de interação onde a mudança em um fator será continuamente apoiada pela reação do outro fator. Todo o sistema estará se movendo na direção da mudança primária, mas muito mais longe. Isso é o que queremos dizer com causalidade cumulativa. (MYRDAL, 1944, pp.45-46, tradução nossa)²²

Myrdal assevera que ambos os fatores estão interligados em processo de causalção circular, sendo que, caso houvesse a melhoria de qualquer um deles, e os outros fatores tenderiam também a melhorar, o que causaria a modificação acumulativa. No caso da discriminação sofrida pela população negra nos Estados Unidos, o preconceito branco, ao ser reduzido, provavelmente acarretaria no aumento dos padrões de vida dos negros, o que poderia diminuir ainda mais o preconceito branco e, conseqüentemente, permitiria que os padrões de vida dos negros novamente subissem, caracterizando assim a modificação acumulativa através desta interação mútua. Outrossim, para além do fator econômico, a modificação acumulativa também envolvem outros fatores estreitamente interligados, tais como o exercício dos direitos civis, acesso à saúde, nível educacional, segurança alimentar, entre outros.²³

Myrdal, utilizando dos estudos sobre a desigualdade racial no cenário norte-americano, assevera que o princípio da interdependência circular dentro do processo de causalção acumulativa pode ser aplicada em todos os campo das relações sociais.²⁴ Baseando-se na tese do “círculo vicioso da pobreza” de Nurkse para explicar as condições de desigualdade existente nos países desenvolvidos, destaca que tal fenômeno tem como base o

²¹GUMIERO, Rafael Gonçalves. *Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado*. São Carlos: UFSCar, 2011, p. 64.

²² “White prejudice and discrimination keep the Negro low in standards of living, health, education, manners and morals. This, in its turn, gives support to white prejudice. White prejudice and Negro standards thus mutually "cause" each other. If things remain about as they are and have been, this means that the two forces happen to balance each other. Such a static "accommodation" is, however, entirely accidental. If either of the factors changes, this will cause a change in the other factor, too, and start a process of interaction where the change in one factor will continuously be supported by the reaction of the other factor. The whole system will be moving in the direction of the primary change, but much further. This is what we mean by cumulative causation.” Cf. MYRDAL, G. *An American Dillema: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1944.

²³ MYRDAL, G. *An American Dillema: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1944. pp. 76-77.

²⁴ MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiro. 1960. p. 37.

processo de modificação acumulativa, tendo como consequência a geração de “efeitos progressivos” e “efeitos regressivos”, sustentados pelo processo econômico e outros processos sociais, salientando que as forças do mercado (*laissez-faire*) tendem a aumentar as desigualdades, podendo ir em direção aos “efeitos regressivos”, fazendo-se necessária a substituição da teoria do equilíbrio estável por uma nova metodologia para atender as peculiaridades dos países subdesenvolvidos– a causação circular -, responsável por relacionar todos os fatores do sistema social encontrados dentro de um processo acumulativo, bem como por esclarecer o papel do Estado, como agente capaz de promover políticas econômicas que conciliem o desenvolvimento com a democracia, no combate ao subdesenvolvimento (GUMIERO, 2011).

Considerando a necessidade da construção de uma teoria específica para a análise dos processos de desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos e, principalmente, da formação econômica e social latino-americana, Celso Furtado, influenciado pelas análises cepalinas de Raul Plebisch, criou o que é chamado de “teoria do subdesenvolvimento”. Através desta análise, o subdesenvolvimento não é somente uma etapa pelo qual os países subdesenvolvidos passam para alcançar o desenvolvimento, mas é um processo histórico autônomo e indissociável do próprio processo de desenvolvimento (CASSOL; NIERDELE, 2014). Conforme preceitua referido autor:

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pelo qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.

[...]

Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer um esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicar, por analogia com a experiência com as economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento.²⁵

Na sua análise sobre o desenvolvimento, Celso Furtado utiliza a metodologia histórico-estrutural, com a história sendo um elemento importante para a compreensão das estruturas sociais latino-americana e brasileira. Através desta perspectiva, Furtado assevera que o subdesenvolvimento é uma condição estrutural dos países pouco industrializados, pois a baixa difusão do progresso técnico é responsável pela concentração de renda e aumento da desigualdade social, sendo que, por mais que busquem inovações tecnológicas, sempre estarão à margem dos países desenvolvidos, já que a produção e exportação de produtos

²⁵ FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado. 2009, pp.161;172.

primários não exigem a intensidade de progresso técnico necessário para a industrialização (GUMIERO, 2011).

Neste cenário, o crescimento econômico nos países subdesenvolvidos é insuficiente para encerrar as desigualdades sociais, sendo que a concepção de desenvolvimento a partir de uma análise estritamente econômica e construída a partir da experiência dos países industrializados, além de insuficiente, reforça um “mito do progresso” que coloca os países periféricos em situação de subordinação dentro do sistema capitalista, impedindo a criação de uma política de desenvolvimento atrelada às peculiaridades de cada país:

Sabemos de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão *desenvolvidas*, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e leva-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas culturais *arcaicas*, para *explicar* e fazer *compreender a necessidade* de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os *investimentos*, as *exportações* e o *crescimento*. A importância principal do modelo de *The limits to growth* é haver contribuído, ainda que não haja sido o seu propósito, para destruir esse mito, seguramente um dos pilares da doutrina que serve que cobertura à dominação dos povos dos países periféricos dentro da nova estrutura do sistema capitalista.²⁶

Por mais que Celso Furtado tenha criado a sua “teoria do subdesenvolvimento” a partir de uma análise das peculiaridades dos países periféricos, bem como tenha destacado o fato de que o desenvolvimento depende também de fatores que vão além da economia, a sua doutrina ainda aponta como finalidade do desenvolvimento o crescimento econômico. Como aponta Barral, na visão furtadiana “há fatores não econômicos que influenciam o desenvolvimento, mas o desenvolvimento continua a ser identificado fundamentalmente com o desenvolvimento econômico”. A visão de desenvolvimento a partir de viés economista começa a receber críticas a partir da década de 1970, onde se origina uma perspectiva que, para além da ordem econômica, envolvem transformações em outras esferas das relações sociais, tendo como finalidade a satisfação das necessidades da pessoa humana.²⁷

A partir desta visão de desenvolvimento humano, destaca-se a obra *Desenvolvimento como Liberdade*, do economista indiano Amartya Sen, que, dissociando-se da visão estritamente economista do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico,

²⁶ FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro. 1974. p. 75.

²⁷ BARRAL, W.O. *Direito e Desenvolvimento: um modelo de análise*. In BARRAL, W.O. (org). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005. p. 35.

destaca que este último não deve ser considerado como um fim em si mesmo, devendo o desenvolvimento estar relacionado com a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, atendendo demandas que busquem a maior justiça social e o fortalecimento das liberdades.²⁸ Partindo de uma visão do desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades humanas, Sen afirma que:

O crescimento do PNB [Produto Nacional Bruto] ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um *meio* de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem de outras determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços sociais e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). De forma análoga, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo.²⁹

Com isso, Sen assevera que a promoção do desenvolvimento requer, para além do crescimento econômico, a eliminação das principais fontes de privação de liberdade da pessoa humana - tais como a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a negligência de serviços públicos e a tirania ou interferência estatal excessiva -, haja vista que o desenvolvimento somente pode ser avaliado a partir de como as liberdades substantivas são desfrutadas pelos indivíduos de uma determinada sociedade. Com isso, a liberdade é elemento central para o desenvolvimento pela sua razão avaliatória, já que o progresso é avaliado verificando-se o aumento da liberdade das pessoas, bem como pela razão de eficácia, pois o desenvolvimento somente se realiza integralmente através da livre condição de agente das pessoas.³⁰

Nesta perspectiva, Sen avalia o conceito de liberdade através de uma perspectiva constitutiva, considerando-a como o fim em si mesmo e, ao mesmo tempo, de uma perspectiva instrumental, como meio principal do desenvolvimento.³¹ Ao analisar a liberdade a partir de uma perspectiva instrumental, Sen identifica cinco tipos distintos de liberdades,

²⁸ PANSIERI, F. *Liberdade como Desenvolvimento em Amartya Sen*. In *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, 2016, vol. 8, n. 15, Jul.-Dez. p. 453.

²⁹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 2010. p. 16.

³⁰ *Ibidem*. pp. 16-17.

³¹ *Ibidem*. p. 55.

que, além de aumentar as capacidades do indivíduo, também se complementam, reforçando umas às outras.³²

- 1) *liberdades políticas*, que se referem à oportunidade que as pessoas tem para exercerem influência na esfera política, incluindo, entre outros, a escolha de governo e sob quais razões e princípios o mesmo se exercerá, bem como a liberdade de expressão política e de imprensa;
- 2) *facilidades econômicas*, que se referem às oportunidades que um indivíduo tem de utilizar dos seus recursos econômicos para fins de consumo, renda ou troca, tais como aquisição de bens e serviços, acesso à crédito, entre outros;
- 3) *oportunidades sociais*, que consistem nas possibilidades que a sociedade oferece ao indivíduo nas áreas da educação, saúde, entre outros, que podem influenciar o mesmo a viver da melhor forma possível;
- 4) *garantias de transparência*, que consistem em arranjos sociais que garantam a confiança mútua entre os indivíduos, sendo o direito à informação um elemento fundamental;
- 5) *segurança protetora*, consistente nos arranjos sociais destinados a proteger as pessoas mais vulneráveis de uma determinada sociedade, a fim de evitar que referida população seja reduzida à miserabilidade ou à morte, tais como previdência social, assistência social, entre outros.

Por mais que também considere como liberdades fundamentais a liberdade econômica e a liberdade política, Sen coloca como elemento central de sua teoria do desenvolvimento a promoção e preservação da liberdade individual, sendo que tal fator de constata na conceituação de *condição de agente*, segundo o qual os indivíduos podem, a partir do oferecimento de oportunidades sociais adequadas, assumir o protagonismo do seu próprio destino e, conseqüentemente, sem se manterem como beneficiários de programas governamentais de cunho assistencial.³³

Contudo, mesmo compartilhando de uma visão do desenvolvimento baseada na promoção da liberdade individual, Amartya Sen, partindo da realidade da população negra norte-americana (como também fez Gunnar Myrdal), salienta que a existência de contrastes intergrupais é um aspecto que deve ser levado em consideração na análise do desenvolvimento:

Com um tipo diferente de exemplo, é comum o argumento de que, nos Estados Unidos, os afro-americanos são relativamente pobres em comparação com os americanos brancos, porém são muito mais ricos do que os habitantes do Terceiro Mundo. No entanto, é importante reconhecer que os afro-americanos têm uma chance *absolutamente* menor de chegar à idade madura do que as pessoas que vivem em muitas sociedades do Terceiro Mundo, como China, Sri Lanka ou outras partes da Índia (com diferentes sistemas de saúde, educação e relações comunitárias). (...) [a] presença desses contrastes intergrupais no âmbito de países no âmbito de países

³² Ibidem. p. 61.

³³ PANSIERI, Flávio. *Liberdade como Desenvolvimento em Amartya Sen*. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2016, vol. 8, n. 15, p. 463.

mais ricos pode ser considerada um aspecto importante da concepção do desenvolvimento e subdesenvolvimento.³⁴

Para Amartya Sen, a capacidade dos indivíduos pode ser aumentada através da promoção de políticas públicas, sendo que a participação popular é um elemento importante para que tais políticas sejam corretamente direcionadas (SEN, 2010, p. 33).³⁵ Com isso, a perspectiva seniana assevera que as políticas públicas devem tem como principal objetivo o desenvolvimento humano, sendo que, para tanto, não devem estar voltadas com a única finalidade do crescimento econômico, mas sim em promover as condições para que o indivíduo possa desenvolver as suas capacidades:

O reconhecimento do papel das qualidades humanas na promoção e sustentação do crescimento econômico – ainda que importantíssimo – nada nos diz respeito sobre a *razão* de se buscar o crescimento econômico antes de tudo. Se, em vez disso, o enfoque for, em última análise, sobre a expansão da liberdade humana para levar o tipo de vida que as pessoas com razão valorizam, então o papel do crescimento econômico na expansão dessas oportunidades tem de ser integrado à concepção mais fundamental do processo de desenvolvimento como a expansão da capacidade humana para levar uma vida mais livre e mais digna de ser vivida.

Essa distinção tem uma influência prática significativa sobre a política pública. Embora a prosperidade econômica ajuda as pessoas a ter opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre educação, melhores cuidados com a saúde, melhores serviços médicos e outros fatores que influenciam casualmente as liberdades efetivas que as pessoas realmente desfrutam.³⁶

Todavia, por mais que concepção seniana do desenvolvimento como liberdade possa ser considerado um marco no âmbito da análise do desenvolvimento, críticas à sua teoria devem ser levadas em consideração, como a existência no capitalismo de estruturas econômicas que moldam a vida das pessoas e que não são alteradas pela expansão das liberdades, bem como o risco de sua teoria se transformar em enunciados genéricos que encontrarão dificuldades ao serem implementadas diante da complexidade das relações sociais, no qual se encontram relações de privilégio e dominação que reforçam a estratificação social dentro de uma determinada sociedade (MÁXIMO, 2013).

No que concerne à ordem econômica prevista na Constituição Federal de 1988, a questão do desenvolvimento como meio para a promoção da dignidade da pessoa humana também merece destaque. Constituído como um dos objetivos fundamentais da República, nos termos do artigo 3º, inciso II, da CFRFB/88, Eros Roberto Grau assevera que a garantia do desenvolvimento nacional é a realização de políticas públicas por parte do Estado não se confunde com a simples ideia de crescimento econômico:

³⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 2010. p. 20.

³⁵ *Ibidem*. p. 33.

³⁶ *Ibidem*. p. 375.

O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí por que, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a ideia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção do desenvolvimento.

(...)

*Garantir o desenvolvimento nacional é, tal qual, construir uma sociedade livre, justa e solidária, realizar políticas públicas cuja reivindicação, pela sociedade, encontra fundamentação nesse artigo 3º, inciso II. O papel que o Estado tem a desempenhar na perseguição da realização do desenvolvimento, na aliança que sela com o setor privado é, de resto, primordial.*³⁷

Nesse sentido, constata-se a previsão do desenvolvimento econômico como instrumento para a promoção da dignidade da pessoa humana ao percebermos que também constitui como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II, da CFRFB/88), sendo que este último também é um princípio da ordem econômica (art.170, inc.VII, da CFRFB/88). Nas palavras de Eros Roberto Graus:

Erradicação da pobreza e da marginalização, bem assim da redução das desigualdades sociais e regionais, são objetivos afins e complementares daquele atinente à promoção (= garantia) do desenvolvimento econômico. Considere-se também o princípio positivado no inciso IV deste art. 3º: *promover o bem de todos; e a dignidade da pessoa humana* como fundamento da República, mais *o assegurar a todos existência digna* como fim da ordem econômica.

O enunciado do princípio expressa, de uma anda, o reconhecimento explícito de marcas que caracterizam a realidade nacional: pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais. Eis um quadro de subdesenvolvimento, incontestado que, todavia, se pretende reverter.³⁸

1.2. O desenvolvimento como um direito humano

No âmbito dos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento teve a sua gênese na Carta das Nações Unidas, datada de 26 de junho de 1945 e assinada por 51 países ao término da Conferência de São Francisco, onde, em seu preâmbulo, encontra-se previsto como um dos principais objetivos da Organização das Nações Unidas a promoção do progresso econômico e social de todos os povos. Para tanto, nos termos do artigo 55 de referida Carta, restou assegurado que, em respeito ao princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; a solução de problemas internacionais de

³⁷ GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros. 2018. pp. 211-212.

³⁸ Ibidem. p. 213.

caráter econômico, social, sanitário e conexos; a cooperação internacional de caráter cultural e internacional e o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, cor, sexo, língua ou religião.

Contudo, o direito ao desenvolvimento somente apareceu expressamente nos tratados internacionais no ano de 1981, onde, na data de 27 de junho, foi assinada junto à 18ª Conferência de Chefes de Estado e de Governo, realizada na cidade de Nairobi, no Quênia, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos, sendo que seu texto, além de constituir os povos como também titulares de direitos humanos no plano interno e internacional, determinou em seu artigo 22, que os Estados tem o direito de assegurar, individual ou coletivamente, o exercício do direito ao desenvolvimento, consistente no *“desenvolvimento econômico, social e cultural, no devido respeito à sua identidade e liberdade, e na igual fruição de herança comum com a humanidade.”*

A conceituação deste direito somente ocorreu na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na data de 4 de dezembro de 1986, onde resta determinado em seu artigo 1º que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, assegurando aos indivíduos e povos a participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, com o intuito de que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados, bem como que referido direito também implica a plena realização do direito à autodeterminação dos povos, estabelecendo em seu artigo 2º a pessoa humana como o seu sujeito e beneficiário central.

Nas palavras de Comparato (2015), o direito ao desenvolvimento é controverso, haja vista que, segundo referido autor, o vício em sua conceituação consiste em fazer entrar no objetivo definido a sua própria definição, mas, mesmo diante da tal situação, existe um razoável consentimento de que o desenvolvimento é um processo de promoção de políticas públicas ou de programas de ação governamental, em caráter de longo prazo, nos planos econômico, social, político e cultural. Assim, o elemento social do processo desenvolvimentista seria a progressiva igualdade de condições básicas para que um ser humano possa viver de uma forma digna, ou seja, a realização integral dos direitos humanos, “como o direito ao trabalho, o direito à educação em todos os níveis, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à habitação, o direito à fruição dos bens culturais”, entre outros.³⁹

³⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva. 2015, p. 414.

Conforme pode ser observado no preâmbulo da Declaração do Direito ao Desenvolvimento, referido texto, ao recordar os dispositivos do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, bem como os direitos dos povos à autodeterminação, salienta que o direito ao desenvolvimento é fruto da interação entre os direitos humanos de primeira geração, de cunho liberal e baseado na ideia da autonomia do indivíduo em face do Estado, com os direitos humanos de segunda geração, influenciado pelo marxismo e baseado na ideia de assegurar à pessoa humana condições materiais mínimas viver de forma digna. Destaca-se a conceituação do direito ao desenvolvimento por Arjun Sergupta, especialista independente para o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, onde salienta que “o processo de desenvolvimento que é reconhecido como um direito humano é aquele “no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente realizados”, consequente à melhoria constante do bem-estar que é o objetivo do desenvolvimento.” (SENGUPTA, 2013, p. 68, tradução nossa)⁴⁰ Nesse sentido, Prosner (2002) pressupõe “o respeito a todos os demais direitos humanos como parte integrante do desenvolvimento humano. Supõe a interdisciplinaridade e a interdependência entre todos os direitos humanos.”⁴¹

Por mais que o direito ao desenvolvimento seja, em princípio, considerado tão somente em sua dimensão individual, situação que se reflete no artigo 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, destaca-se que desde o início foi considerado como um direito humano de dimensão coletiva, pois Karel Vasak, ao categorizá-lo justamente como um dos direitos de solidariedade – juntamente com o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação – pressupõe que referido direito se destina para além da proteção do indivíduo, de um grupo ou de um Estado, tendo como primeiro destinatário a própria coletividade humana.⁴²

Ademais, um relatório do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas que tratou sobre as dimensões internacionais do direito ao desenvolvimento como direito humano destaca a compatibilidade da dimensão individual e coletiva do direito ao desenvolvimento:

Consequentemente, o gozo do direito ao desenvolvimento implica necessariamente manter escrupulosamente o equilíbrio entre os interesses da comunidade, por um lado, e os do indivíduo, por outro. No entanto, seria um erro considerar que o direito

⁴⁰ “The process of development that is recognized as a human right is one “in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized”, consequent to the constant improvement of well-being that is the objective of development.” Cf. SENGUPTA, Arjun K. *Conceptualizing the right to development for the twenty-first century. Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of*, v. 25, United Nations Publication. 2013.

⁴¹ PRONER, Carol. *Direitos Humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris. 2002, p. 54.

⁴² Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p.569.

ao desenvolvimento situa-se necessariamente apenas em um ou outro desses dois planos. Na realidade, não há razão para presumir que os interesses do indivíduo e os da coletividade estejam necessariamente em conflito.

O devido respeito ao direito do indivíduo de buscar a autorrealização manifestado em respeito a esse direito e no âmbito de processos decisórios coletivos que permitem a participação plena de cada indivíduo, favorece as tentativas da comunidade de realizar seu direito. e não os enfraqueceria. Além disso, o desenvolvimento e a realização pessoal só podem ser alcançados através do cumprimento de pré-requisitos coletivos, entre os quais estão, por exemplo: a autodeterminação e independência das nações, a libertação dos povos do colonialismo, do neocolonialismo e da dominação política e econômica estrangeira. política e as medidas tomadas pela comunidade internacional, estados, coletividades e outros grupos para permitir o acesso aos recursos e serviços necessários.⁴³

Outrossim, a própria ideia do desenvolvimento como um direito humano normatizada no âmbito jurídico reflete a sua dimensão coletiva, haja vista que a mesma surgiu a partir dos debates internacionais sobre a descolonização dos países africanos a partir da segunda metade do século XX, onde o subdesenvolvimento neste cenário começou a ser entendido como consequência da exploração dos países colonizadores, o que acarretaria na responsabilidade das antigas metrópoles em contribuir para a promoção do desenvolvimento em suas antigas colônias.⁴⁴ Tal reflexão se encontra na afirmação pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos que os povos são também titulares de direitos humanos, inclusive do direito ao desenvolvimento.⁴⁵

Comparato (2015) ainda salienta que no âmbito do direito internacional dos direitos humanos ainda não há uma definição consensual sobre o conceito de povo. Contudo, assevera que referido vocábulo pode assumir três sentidos distintos nos tratados internacionais, dependendo do contexto do intento normativo:

ele pode significar toda a população de uma colônia ou território ocupado; a totalidade dos cidadãos de determinado Estado; ou um grupo minoritário deste, com a característica que a doutrina empresta a noção de minoria no texto do artigo 27 do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos de 1966, a saber, um grupo social numericamente inferior, mas não politicamente dominante, dotado de características étnicas, religiosas ou linguísticas estáveis, nitidamente diversas do restante da população.⁴⁶

O sentido do povo como grupo minoritário de um determinado Estado encontra-se, no âmbito das convenções internacionais de direitos humanos, no texto da Convenção nº 169

⁴³ ONU. Doc. E/CN.4/1334, 1979, pp. 42-43

⁴⁴ SILVA, Allyne Andrade e. *Direito, desenvolvimento e políticas públicas: uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 61.

⁴⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva. 2015, pp. 410-413.

⁴⁶ Ibidem. p. 412.

da Organização Internacional do Trabalho, sobre Povos Indígenas e Tribais, ratificado pelo Estado brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e do Decreto Presidencial nº 5.051, de 19 de abril de 2004, entendendo como povos tribais aqueles inseridos “em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.⁴⁷

Com base na convenção supracitada, o Decreto Presidencial nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que trata sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, conceitua referidos grupos, seus respectivos territórios, bem como desenvolvimento a ser promovido junto destas comunidades:

Art. 3º - Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.⁴⁸

Por mais que no âmbito do direito internacional, bem como no ordenamento jurídico pátrio, seja reconhecida a dimensão coletiva do direito ao desenvolvimento, destaca-se que dentro da doutrina majoritária há dificuldade em encontram autores que delimitam os objetos que integram o direito ao desenvolvimento das comunidades tradicionais.

Robério Nunes dos Anjos Filho, através da tese de doutorado apresentada junto à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo intitulada “Direito ao Desenvolvimento das Comunidades Indígenas no Brasil”, se debruça sobre a identificação e categorização das fontes e objetos do direito ao desenvolvimento das comunidades tradicionais.

Por mais que referido estudo seja destinado especificamente às comunidades indígenas, suas conclusões também podem ser aplicadas a outros grupos minoritários inseridos dentro de determinado território nacional, haja vista que, conforme preceitua o autor ao qualificar as comunidades indígenas como minorias e, conseqüentemente, titulares do direito ao desenvolvimento em sua dimensão coletiva, destaca a existência de três elementos

⁴⁷ OIT. Convenção nº 169. Art. 1º, 1, alínea ‘a’.

⁴⁸ BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em 05 ago. 2021.

objetivos e um elemento subjetivo para a conceituação de minoria⁴⁹: 1) o elemento objetivo *diferenciador*, ou seja, a presença em todos os membros de um determinado grupo de uma determinada característica de natureza estável, como a etnia, a religião e a língua; 2) o elemento objetivo *quantitativo*, pois, por mais que não possa ser tratada como uma presunção absoluta, tendo em vista que uma população numericamente majoritária pode sofrer restrições no exercício dos seus direitos, entende-se que somente se qualifica como grupo minoritário população numericamente inferior ao restante da população de um determinado Estado; 3) o elemento objetivo de *não-dominância*, no qual a coletividade não domina politicamente a sociedade onde se encontra, ou não encontra representatividade suficiente junto às instituições políticas e jurídicas, necessitando assim de medidas especiais específicas e 4) o elemento subjetivo da *solidariedade*, consistente na vontade coletiva entre os membros do grupo de manter as características que os distinguem do restante da população.⁵⁰

Partindo das conclusões do autor supracitado, podem ser elencados como elementos fundamentais do direito ao desenvolvimento das comunidades tradicionais, enquanto categorizadas como minorias:

- 1) o *direito à autodeterminação*: nos termos do artigo 1º, § 1º, tanto do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, bem como do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, as comunidades tradicionais, enquanto coletividade, tem o direito de conceber livremente a sua ordem política, econômica, social e cultural, sem estarem subordinadas à quaisquer formas de colonialismo e de coerção estatal;⁵¹
- 2) o *direito à manutenção da própria cultura*: direito das comunidades tradicionais preservar o seu modo de vida, o qual inclui atitudes, valores, crenças, leis, costumes, conhecimento, pensamento e ação⁵², desde que compatíveis com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos⁵³, haja vista que estes elementos são centrais para a formação da identidade de um grupo⁵⁴;
- 3) o *direito à opção por um processo próprio de desenvolvimento*: com base na autodeterminação e no seu consentimento livre e informado, as comunidades tradicionais tem o direito de escolherem o seu próprio processo de desenvolvimento de acordo com as suas instituições e valores culturais, devendo o Estado observar esta escolha ao colocar em prática projetos voltados para o desenvolvimento

⁴⁹ O autor também elenca como requisito para a caracterização da minoria o elemento objetivo da *nacionalidade*. Contudo, o mesmo assevera que a nacionalidade não é mais um elemento necessário para a identificação de minorias, haja vista que é pacífico o entendimento de que os Estados tem responsabilidade para com todas as pessoas que estão sob sua jurisdição, independente de serem ou não seus nacionais. Cf. ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 226-227)

⁵⁰ Ibidem. pp. 225-227.

⁵¹ Ibidem. p. 342.

⁵² ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009pp. 370-371.

⁵³ Ibidem, p. 394

⁵⁴ Ibidem, p. 389.

nacional que possam afetar a vida comunitária, bem como na implementação de medidas de incentivo e apoio ao desenvolvimento das comunidades tradicionais;⁵⁵

4) o *direito ao território e à utilização dos recursos naturais*: baseado na relação que as comunidades tradicionais possuem com a terra – para além da noção liberal de propriedade privada, referidas

comunidades consideram a terra como seu próprio *habitat* natural e de propriedade coletiva – é direito destas coletividades o reconhecimento da propriedade dos seus respectivos territórios, bem como o controle e o acesso de suas terras e respectivos recursos naturais;

5) o *direito à participação*: relacionando-se com o direito à autodeterminação e ao direito à manutenção da própria cultura, é direito das comunidades tradicionais de participarem ativamente dos processos decisórios que digam respeito a assuntos do seu interesse, bem como de interesse nacional;⁵⁶

6) o *direito à melhoria das condições econômicas e sociais*: é direito das comunidades tradicionais que as suas condições sociais e econômicas sejam melhoradas ao menor nível possível, sem que ocorra qualquer discriminação em relação à população majoritária, devendo ser assegurada a igualdade de oportunidades no acesso a recursos básicos, tais como educação, serviços de saúde, alimentação, moradia, emprego e renda, entre outros;⁵⁷

7) o *direito à saúde*: é direito das comunidades tradicionais usufruírem de condições adequadas para a preservação da saúde física e mental dos seus membros, sendo assegura a tais grupos o acesso à *medicina convencional*, que diz respeito direito de se beneficiar de conhecimentos, instrumentos e medicamentos originados na sociedade majoritária, bem como à *etnomedicina*, que importa no direito de tais grupos de preservarem os seus próprios métodos de cura e prevenção;⁵⁸

8) o *direito à educação*, que, nos termos do artigo 14 e parágrafos da Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho, consiste no direito das comunidades tradicionais de estabelecer e controlar os seus sistemas e instituições de educação, bem como oferecer educação em seus próprios idiomas e de acordo com os seus métodos de ensino e aprendizagem, sendo desta forma assegurado o acesso à *educação formal*, que importa em se beneficiar dos métodos de ensino e aprendizagem aplicados pela cultura majoritária, bem como à *educação de acordo com os saberes e conhecimentos tradicionais (educação étnica)*, condizente na utilização dos próprios métodos de ensino e aprendizagem (processos orais, ritos e mitos) com o objetivo de preservar a cultura e a identidade do grupo;⁵⁹

9) o *direito à subsistência, ao trabalho e à obtenção de renda*: é direito das comunidades tradicionais que sejam garantidas condições de sobrevivência, sendo direito fundamental dos seus membros o exercício do trabalho para que, com isso, tenham acesso a uma renda que garantam a aquisição de bens necessários para a manutenção de uma vida digna⁶⁰,

sendo que é assegurada a preservação dos processos coletivos tradicionais e coletivos de subsistência, sem renúncia à sua própria cultura;⁶¹

10) o *direito à cooperação internacional*: é direito das comunidades tradicionais, em respeito ao direito à autodeterminação, buscar todos os meios necessários para a garantia dos seus direitos, incluindo a assistência e a cooperação da comunidade internacional, sejam de Estados, de órgãos intergovernamentais ou de organização não governamentais de alcance internacional.

⁵⁵ Ibidem, pp. 398;401.

⁵⁶ Ibidem. p. 423.

⁵⁷ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. pp. 434-435.

⁵⁸ Ibidem. p. 444

⁵⁹ Ibidem, pp. 453-454.

⁶⁰ Ibidem.. p.460.

⁶¹ Ibidem. pp.463.

O direito de desenvolvimento das comunidades tradicionais devem ser pautadas pelo *etnodesenvolvimento*, ou seja, no direito destes povos de optar livremente por uma visão própria e específica do desenvolvimento.⁶² Destaca-se que referida abordagem é uma vertente da chamada teoria do desenvolvimento alternativo, consistente na rejeição dos modelos desenvolvimentistas dos países industrializados voltados para o crescimento econômico, bem como na aplicação de uma estratégia voltada para satisfazer as necessidades básicas das pessoas, de acordo com as demandas internas de cada país, tradições culturais existentes e respeito ao meio-ambiente.⁶³ Nesse sentido, o etnodesenvolvimento é definido por Guillermo Bonfil Batalla como “*o exercício da capacidade social de um povo para construir o seu futuro, aproveitando as lições de sua experiência histórica, os recursos reais e o potencial de sua cultura, de acordo com um projeto que é definido segundo os seus próprios valores e aspirações.*”⁶⁴

Partindo da concepção etnodesenvolvimentista de que as comunidades tradicionais possuem a capacidade de decidir sobre o seu próprio futuro e de identificar os seus próprios problemas, necessidades e aspirações⁶⁵, o etnodesenvolvimento corresponde à face jurídica do desenvolvimento das comunidades tradicionais, correspondendo, para além de um dimensão coletiva do desenvolvimento, o direito destes povos de ter um direito ao desenvolvimento próprio, de respeito à coletividade e com e devido respeito à sua identidade cultural.⁶⁶

Contudo, a partir de uma crítica à visão de um direito ao desenvolvimento pensado de acordo com a identidade cultural, Karen Engle assevera que o aumento da proteção dos direitos culturais no processo de desenvolvimento pode levar à diminuição das oportunidades de autonomia de referidos povos, bem como de optarem por um processo próprio de desenvolvimento, haja vista que tal fenômeno podem camuflar questões relevantes para a

⁶² ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 295.

⁶³ STAVENHAGEN, Rodolfo. *Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista*. In Anuário Antropológico, v. 9, n. 1, 1985, p. 17-20.

⁶⁴ Tradução nossa. No original: “por etnodesarrollo se entiende el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones.” Cf. BATALLA, Guillermo Bonfil. *El Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización*. In *Obras escogidas de Guillermo Bonfil Batalla. Tomo 2*. Jalisco: Instituto Nacional Indigenista. 1995. p. 467.

⁶⁵ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 468.

⁶⁶ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 306.

subsistência destes povos, tais como a continuidade da dependência econômica, da discriminação estrutural e do desrespeito à autonomia.⁶⁷

1.3. Desenvolvimento e Cidadania

Considerando que o direito ao desenvolvimento pode ser entendido como um direito humano no qual todos os indivíduos e povos encontram-se capacitados a participarem ativamente do processo de desenvolvimento político, econômico e social, a sua efetividade é elemento necessário para o exercício pleno da cidadania, sendo que se encontram interligados em razão da promoção da dignidade da pessoa humana estar no cerne de ambos os conceitos.

Contudo, para se chegar à relação entre desenvolvimento e cidadania, é pertinente interpretar este último para além do seu conceito tradicionalmente exposto no âmbito jurídico. Observa-se que, do mesmo modo que o conceito de desenvolvimento passou por um processo de evolução que, para além do crescimento econômico, colocou como seu fim último a promoção da dignidade da pessoa humana, o conceito de cidadania também passa por um processo de transformação nas ciências jurídicas. Conforme salienta Furtado (2010), a cidadania sob no campo jurídico ainda se assenta fortemente sob a ideologia liberal, destacando que, no âmbito do Direito Constitucional, referido conceito ainda é relacionado como sinônimo de nacionalidade (vínculo jurídico de uma pessoa a determinado território nacional) ou caracterizado como gozo restrito dos direitos políticos, sendo que recentemente as ciências jurídicas apresentaram um alargamento do significado da cidadania para além do espectro eleitoral.

Mendonça (2012) ressalta que os conceitos sociológicos de cidadania, surgidos principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial, tornou problemática a conceituação jurídica de cidadania, fazendo-se necessária a sua evolução.⁶⁸ Santos (1999) designa referidos conceitos sociológicos como “cidadania social”, caracterizada pela passagem da cidadania cívica – com foco exclusivo nos direitos políticos – para a ênfase em direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, tais como segurança social, saúde, educação, habitação, entre outros.⁶⁹

⁶⁷ ENGLE, K. *The Elusive Promise of Indigenous Development*. Duke University Press. 2010. p. 2.

⁶⁸ MENDONÇA, Felipe. *A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do século XXI*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. pp. 12-13.

⁶⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7ª ed. Porto: Edições Afrontamento. 1999. p. 210.

Cite-se como conceito de cidadania social o apresentado pelo sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall, que condiz com o pertencimento de uma pessoa ao território de uma sociedade específica, sendo que a relação de direitos e deveres civis, políticos e sociais atribuídas aos ocupantes de uma determinada sociedade é o que constitui a cidadania. Neste conceito segundo o qual a cidadania encontra-se ligada à territorialidade, Marshall trata a construção da cidadania como um fenômeno histórico que, na realidade inglesa, restou dividido em três fases. Em sua primeira fase, a cidadania foi associada com o reconhecimento dos direitos civis ainda no século XVIII - direito à liberdade individual, à liberdade de imprensa e de pensamento, à liberdade religiosa, entre outros – sendo que não asseguravam o mínimo de segurança de bem-estar para os indivíduos, mas sim a possibilidade de alcançá-los, já que nesta fase ainda se entendia que a pessoa tinha plena capacidade de se proteger sem a interferência do Estado:

Mas esses direitos não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista; eram, ao contrário, necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade. A explicação reside no fato de que o núcleo da cidadania, nesta fase, se compunha de direitos civis. E os direitos civis eram indispensáveis a uma economia de mercado competitivo. Davam a cada homem, como parte de seu *status* individual, o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica, e tornaram possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que o homem estava capacitado a proteger a si mesmo.⁷⁰

Segundo Marshall, a segunda fase se deu posteriormente no reconhecimento da universalização dos direitos políticos no século XIX, que assegurou a participação do indivíduo na vida pública e que, conseqüentemente, ampliou o exercício dos direitos civis, mas que exerceu pouca influência direta sobre a desigualdade social.⁷¹ Tal situação se modifica no início do século XX com o reconhecimento dos direitos sociais, onde se assegura à pessoa o direito a um mínimo de bem-estar social, com acesso aos serviços educacionais e demais serviços sociais:

Os componentes de uma vida civilizada e culta, originariamente o monopólio de poucos, foram, aos poucos, postos ao alcance de muitos. A diminuição da desigualdade fortalece sua luta por sua abolição, pelo menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social.

Essas aspirações se tornaram realidade, ao menos em parte, pela incorporação dos direitos sociais ao *status* da cidadania e pela conseqüente criação de um direito universal a uma renda real que não é proporcional ao valor de mercado do reivindicador. O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da

⁷⁰ MARSHALL, T.A. *Cidadania, Classe Social e Status*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967, p. 79.

⁷¹ *Ibidem*. p. 89.

sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social.⁷²

Porém, necessário se faz destacar um elemento do pensamento de Marshall de suma importância para a compreensão de seu conceito de cidadania, que é a valorização da educação para o seu exercício. Por mais que o direito à educação esteja associado ao reconhecimento dos direitos sociais, Marshall ressalta que a educação infantil está intimamente ligada com a cidadania, sendo que, quando o Estado tem como objetivo promover a educação de todas as crianças, está ao mesmo tempo patrocinando a formação de novos cidadãos, sendo este um requisito necessário para que o indivíduo possa exercer de forma efetiva os seus direitos civis, políticos e sociais. Como bem destacado em suas palavras, “*os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever*”, sendo a educação “*um pré-requisito necessário da liberdade civil.*”⁷³

Conforme expõe Mendonça (2012), para Marshall a cidadania vai além de uma visão estritamente restringida aos direitos políticos, consistindo na relação de direitos e deveres dos indivíduos, acumuladas de forma evolutiva, a partir de um processo histórico ocorrido em determinada sociedade, sendo que as conquistas históricas dos direitos não são consideradas como universais, haja vista que cada sociedade cria a sua cidadania ideal, com direitos e deveres inerentes.⁷⁴

Com isso, o conceito jurídico de cidadania, principalmente diante da promoção da participação social e do compartilhamento de poder patrocinado pelo panorama democrático existente no século XXI, acabou por evoluir, saindo da restrição de uma concepção de direitos políticos para se aproximar da concepção sociológica, onde se impera a máxima inclusão possível dos indivíduos nas esferas política, social, econômica e social.⁷⁵

A cidadania como direito de máxima inclusão da pessoa humana encontra-se explícito no entendimento de Dalmo de Abreu Dallari:

O direito à cidadania implica, entre outros, o direito de votar e ser votado, de participar de processos eleitorais, mas compreende também o efetivo exercício da liberdade, a possibilidade concreta, não apenas teórica ou legal, de participação na vida social com poder de influência e de decisão. Preparar para a cidadania não é,

⁷² Ibidem. pp. 88-89.

⁷³ MARSHALL, T.A. *Cidadania, Classe Social e Status*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967., p. 73.

⁷⁴ MENDONÇA, Felipe. *A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do século XXI*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 96-97.

⁷⁵ MENDONÇA, Felipe. *A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do século XXI*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 161.

portanto, apenas dar informações sobre o sistema eleitoral, o direito de votar e de ser eleito, os cargos eletivos a serem disputados e sobre os candidatos a ocupá-los, mas também informar e despertar a consciência sobre o valor da pessoa humana, suas características essenciais, sua necessidade de convivência e a obrigação de respeitar a dignidade de todos os seres humanos, independentemente de sua condição social ou atributos pessoais.⁷⁶

Contudo, a cidadania enquanto direito da máxima inclusão possível não deve se resumir somente aos indivíduos, mas deve se estender também às coletividades, incluindo grupos minoritários. Conforme salienta Santos (1999), enquanto que o conceito clássico de cidadania abrangia tão somente as esferas civil e política e o seu exercício se restringe ao voto⁷⁷, o conceito de cidadania social categorizada por Marshall, por mais que alargado vivências de autonomia e liberdade com a promoção dos direitos sociais, sujeitou demasiadamente o indivíduo à uma rotina de produção e consumo capaz de destruir as solidariedades das redes sociais,⁷⁸ fazendo-se necessário “*pensar em novas formas de cidadania (coletivas e não individuais; menos assente em direitos e deveres do que em formas e critérios de participação), não-liberais e não-estatizantes, em que seja possível uma relação mais adequadas com a subjetividade.*”⁷⁹

Neves (2015) confirma a existência de uma concepção coletiva de cidadania e de sujeito de direito responsável por reinterpretar os direitos humanos, superando o universalismo proposto pelo liberalismo para, a partir de uma leitura intercultural, considerar as condições sociais concretas de cada indivíduo ou grupo “*ao ponto de demonstrar que o direito não pode partir da igualdade formal, mas sim da desigualdade real.*”⁸⁰ A partir de uma reinterpretação dos direitos humanos o qual inclui a diversidade étnica-cultural, o exercício da cidadania cabe não só ao sujeito de direito em sua dimensão individual, mas também coletiva, pois, conforme conceitua Neves (2015):

[O] que se entende por sujeito de direito é uma construção histórico-cultural que, no contexto atual, deve compreender tanto o sujeito individual como o sujeito coletivo, tanto o sujeito coletivo formal como o sujeito coletivo informal, pois somente assim

⁷⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudinei de (orgs.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin. 2009, p. 345.

⁷⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7ª ed. Porto: Edições Afrontamento. 1999. p. 205.

⁷⁸ Ibidem. p. 212.

⁷⁹ Ibidem. p. 213.

⁸⁰ NEVES, José Avenzoar Arruda das. *Sujeito, direitos humanos e cidadania coletiva: o direito ao trabalho decente como garantia da dignidade do indivíduo*. Orientador: Marconi Pimentel Pequena. 2015. Dissertação (Mestrado). Curso de Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 2016. p. 15.

é possível um diálogo entre as diferentes interpretações de direitos humanos, sem que se impeça a sua efetividade.⁸¹

A partir de uma visão de promoção da diversidade étnico-cultural, destaca-se que a concepção da cidadania como *princípio de máxima inclusão* dialoga com o conceito de *cidadania racial*, pois, como destaca Moreira (2017), a visão liberal de cidadania – resumida a uma concepção de *status* jurídico de igualdade formal entre todos os membros de uma comunidade política – desconsidera as relações hierárquicas de poder existentes na formação de uma sociedade democrática, fazendo-se necessária uma interpretação mais progressista e inclusiva deste princípio para que as experiências de grupos historicamente mantidos em situação de subordinação sejam levadas em consideração com a finalidade de alcançar a emancipação dos seus membros.⁸²

Nesse sentido, Moreira (2017), a formulação universal de cidadania desconhece as relações entre identidade e igualdade, sendo que, para além de atribuir um *status* jurídico e político, a cidadania também é uma identidade específica dos indivíduos dentro de um contexto social, já que ela se materializa através do acesso aos direitos, sendo uma alçada responsável por proporcionar uma segurança simbólica aos membros de uma determinada sociedade.⁸³ Assim, o autor apresenta os preceitos que envolvem a noção de cidadania racial, que deve servir como postulado para a interpretação de um princípio substancial da igualdade:

Primeiro, o conceito que ora propomos construir compreende o racismo como um fenômeno social que possui uma dimensão ideológica e uma dimensão material. Embora sempre tenha a intenção de manter os privilégios do grupo racial dominante, não podemos atribuir um conteúdo estático a nenhuma delas. O racismo possui diferentes manifestações cuja operação depende do tipo de projeto de dominação adotado por uma sociedade específica. A cidadania racial responde então às formas de subordinação existentes em uma sociedade particular e em um certo momento histórico. Segundo, esse princípio enfatiza o caráter relacional da igualdade, perspectiva baseada na premissa de que relações de dominação e marginalização não podem existir dentro de uma sociedade democrática. Isso impede a formação da solidariedade social por considerar o outro como um agente incapaz de participar adequadamente na vida social. Terceiro, a noção de cidadania racial também pretende servir como um postulado de interpretação da igualdade, enfatizando o seu caráter emancipador. Tendo em vista o reconhecimento da função do estado na eliminação de relações de dominação, metodologias interpretativas meramente procedimentais não são compatíveis com o princípio democrático. Quarto, essa forma de cidadania adquire pleno sentido dentro de um estado que atua como um agente transformador. Parte-se do pressuposto de que as relações hierárquicas são um aspecto constitutivo da nossa sociedade, motivo pelo qual a eliminação das disparidades nela existentes deve ser uma preocupação central das instituições

⁸¹ NEVES, José Avenzoar Arruda das. *Sujeito, direitos humanos e cidadania coletiva: o direito ao trabalho decente como garantia da dignidade do indivíduo*. Orientador: Marconi Pimentel Pequena. 2015. Dissertação (Mestrado). Curso de Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 2016. p. 16.

⁸² MOREIRA, Adílson José. *Cidadania Racial/Racial citizenship*. Revista Quaestio Iuris, v. 10, n. 2, abr. 2017, pp. 1052-1053.

⁸³ *Ibidem*. p. 1060.

estatais. Quinto, a cidadania racial problematiza a interpretação liberal dos direitos fundamentais, posição que afirma a possibilidade de uma organização racional da sociedade a partir de parâmetros universais. A noção de cidadania racial está baseada na tese de que minorias raciais são sujeitos subalternos: embora tenham adquirido o status legal da cidadania, a opressão racial persiste porque a democratização das relações políticas não elimina necessariamente todas as formas de hierarquias. Sexto, consideramos que a cidadania racial guarda relações próximas com outras demandas de reconhecimento, motivo pelo qual devemos estar atentos ao fato de que muitos indivíduos estão na interseção de diferentes formas de subordinação.⁸⁴

Moreira (2017) ainda ressalta que a noção de *cidadania racial* deve ser um princípio de *política pública*, haja vista que, em razão do Estado ter a responsabilidade de combater condição subalterna de grupos raciais minoritários, tal concepção deve servir de parâmetro para que ações governamentais implementem medidas necessárias para a emancipação e reconhecimento de comunidades que historicamente tiveram as suas identidades desconsideradas:

Seu caráter substantivo também nos permite defendê-la [a concepção de cidadania racial] como um princípio de política pública, sendo então um parâmetro e um objetivo de ações governamentais: as instituições estatais estão obrigadas a implementar medidas destinadas à promoção da emancipação de minorias raciais. Essa finalidade do nosso sistema jurídico encontra justificação no compromisso constitucional com a erradicação da marginalização, processo que recai em comunidades de indivíduos que possuem identidades socialmente desprezadas.

A cidadania se expande para além de uma visão restrita dos direitos políticos para se conceituar a partir de uma dimensão coletiva, o qual deve ser considerada como a máxima inclusão de indivíduos e de grupos historicamente vulneráveis nas diversas esferas da vida humana. A partir desta perspectiva, o desenvolvimento, ao ser considerado como um direito humano no qual todos os indivíduos e povos, a partir da promoção de políticas públicas, devem participar plenamente do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, é elemento condicionante para que a cidadania seja exercida em sua plenitude. Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento junto a sujeitos coletivos de direito – como as minorias étnico-raciais – exige que políticas públicas e ações governamentais estatais sejam implementadas respeitando a identidade étnica destes grupos minoritários, sendo este também um requisito para que a cidadania plena, enquanto garantidora da máxima inclusão possível, seja consumada no âmbito destas comunidades.

1.4. Direito e Políticas Públicas

⁸⁴ MOREIRA, Adílson José. *Cidadania Racial/Racial citizenship*. Revista Quaestio Iuris, v. 10, n. 2, abr. 2017, p. 1055.

Como já assinalado, o direito ao desenvolvimento, para além da concepção do crescimento econômico, consiste no direito do indivíduo ou de grupos minoritários a se beneficiarem de promoção de políticas públicas nas esferas econômica, social, política e cultural, sendo este um elemento necessário para que a cidadania, em sua dimensão individual e coletiva, seja exercida de forma plena. Porém, o que são políticas públicas?

Souza (2006) assevera que não há uma única definição sobre o que é política pública, sendo que referida autora a conceitua como “*o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)*”. Nesse sentido, “[a] *formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.*”⁸⁵ Marques (2013) ressalta que há várias definições sobre políticas públicas, conceituando-as como “*um conjunto de ações implementadas pelo Estado e por ações governamentais em um sentido amplo*”, sendo que os seus estudos tratam do “*Estado em ação*”, ou seja, “*analisar porquê e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam*”.⁸⁶

Santos (2015) destaca que, no âmbito do Estado Democrático de Direito, a implementação dos preceitos constitucionais é realizada através de políticas públicas formuladas por instituições, sendo que, para Silva (2015), o papel do Estado e de suas instituições são elementos centrais para a compreensão da formação e implementação destas políticas, sob o destaque de que no Brasil o Estado é o principal personagem na promoção do desenvolvimento e, conseqüentemente, na promoção de políticas públicas.

Diante disso, necessário se faz ressaltar que a teoria neoinstitucionalista é frequentemente utilizada nas análises sobre políticas públicas. Conforme assevera Marques (2013), por mais que existam vários autores neoinstitucionalistas, o núcleo de referida teoria é a centralidade das instituições, sendo que não há um consenso sobre a sua definição, tampouco sobre os seus efeitos específicos.⁸⁷ North (1991) conceitua instituições como restrições humanamente concebidas que estruturam a atividade econômica, política e social,

⁸⁵ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. In Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 26.

⁸⁶ MARQUES, Eduardo. *As políticas públicas na Ciência Política*. In MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (orgs.). *A Política Pública como Campo Disciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz. 2013, p. 24.

⁸⁷ MARQUES, Eduardo. *As políticas públicas na Ciência Política*. In MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (orgs.). *A Política Pública como Campo Disciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz. 2013. p. 37.

com o objetivo principal de manterem a ordem e facilitar as transações, sendo que elas podem ser regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade) e informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta).⁸⁸ Assim, instituições fortes são elementos centrais para a promoção do desenvolvimento, sendo que o desempenho econômico de determinado país sempre resultará de suas dinâmicas institucionais.⁸⁹

Neste cenário, surge a abordagem “Direito e Políticas Públicas, que tem como objeto analisar como ordenamento jurídico atua de forma a dar conformidade e efetividade na formulação de políticas públicas.

Como preceitua Souza e Bucci (2013):

A política pública é um objeto de estudo intrinsecamente interdisciplinar, de tal modo que é possível enxergá-la por lentes teóricas advindas das mais variadas áreas do conhecimento, tais como economia, educação, ciência política, serviço social e outras. Embora o uso de cada lente permita identificar especificidades que ampliam a visualização desse objeto, algumas áreas do conhecimento possuem muitos pontos de conexão entre si, o que dá margem ao surgimento de novas aproximações, como é o caso da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). Há diversos pontos de conexão entre essas duas áreas, que possibilitam uma progressiva demarcação do objeto da abordagem, tais como o compartilhamento de instituições, as relações entre as políticas públicas e diferentes espécies normativas, a discricionariedade, os processos e seu regramento, a formatação dos desenhos jurídico institucionais, e ainda a instrumentalização do direito para a implementação de políticas públicas.⁹⁰

A razão da aproximação do direito com as políticas públicas se dá quando, no início do século XX, as Constituições deixaram de tratar somente da estruturação de poder e das liberdades individuais para, a partir do surgimento dos direitos sociais, exigirem uma postura prestacionista do Estado na concretização dos direitos humanos.⁹¹ fazendo-se necessário o surgimento de aparatos jurídicos destinado a concretizar a atuação do Estado. Partindo de uma perspectiva institucional, Bucci (2006) assevera como uma política pública é reconhecida dentro do sistema jurídico:

O primeiro desafio para o trabalho sistemático com a categoria de políticas públicas em direito é identificar o objeto de que se está falando. Coloca-se o problema de saber qual a forma exterior, reconhecível no sistema jurídico, que assume uma política pública. As políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas

⁸⁸ NORTH, D. *Institutions In The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 1, pp. 97.

⁸⁹ GALA, Paulo. *A Teoria Institucional de Douglass North*. In *Revista de Economia Política*, vol. 23, n° 2 (90), abril-junho/2003, p. 92.

⁹⁰ SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. *O Estado da Arte da abordagem Direito e Políticas Públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações*. REI - Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, dez. 2019, p. 835.

⁹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. Maria Paula Dallari Bucci (org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 2-3.

infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público, por exemplo.⁹²

Com isso, Bucci (2013) destaca que, dentro de um cenário de implementação de políticas públicas, a política tem um papel relevante na formação do direito, tornando-se relevante na reflexão sobre a dimensão jurídica das políticas públicas o papel específico do governo:

O fio condutor da reflexão é a relação entre a política como força originária, que se exterioriza no governo, e sua forma institucionalizada pelo direito, que se reconhece no Estado, com suas estruturas e funcionalidades. Procura-se compreender de que modo as formas jurídicas da ação governamental influem, catalisando os anseios e forças da sociedade em direção ao desenvolvimento. Em outras palavras, investiga-se de que modo a técnica jurídica pode contribuir para gerar ou mover poder na sociedade.⁹³

Nesse sentido, destaca-se o pensamento de Clune (1993), que apresenta uma diretriz teórica capaz de demonstrar como grupos de interesse influenciam na confecção das políticas públicas de desenvolvimento, inclusive quando referidos direitos são constitucionalmente reconhecidos, sendo que para referido autor a implementação é definida como um processo de criação ou tentativa de mudança social por meio do direito envolvendo organizações e agências governamentais, por meio do qual tentam mudar o comportamento das demais organizações, governamentais ou não, sendo assim um estudo de interações governamentais. Com isso, o autor apresenta um modelo geral consistente na representação de atores e interações que envolvem um processo típico de implementação de uma política pública.⁹⁴

Clune (2021) apresenta os atores básicos e os principais comportamentos encontrados dentro de um processo de implementação de uma política pública, classificando como: 1) *atores externos*, que consistem na multiplicidade de grupos de interesses que influenciam na produção normativa e sua implementação; 2) *atores internos*, que são organizações que elaboram, aplicam e são alvo da política de governo, classificados em 2.1) *organizações normatizadoras*, que incluem legislativos, tribunais e agências administrativas; 2.2) *organizações reguladoras*, consistente em agências responsáveis pela aplicação da lei por meio de medidas como sanções e inspeções e 2.3) *organizações reguladas*, receptoras das medidas aplicadas pelas organizações reguladoras; 3) *comportamentos*, consistentes nos comportamentos das organizações, sendo, classificados em 3.1) *comandos jurídicos*, que são

⁹² BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (org.) São Paulo: Saraiva, 2006. p. 10.

⁹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 37.

⁹⁴ CLUNE, William H. *Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas*. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 11, n. 1, 2021, p. 23.

os comportamentos das organizações normatizadoras; 3.2) *incentivos legais*, que consistem nos comportamentos das organizações reguladoras e 3.3) *conformidade* (que inclui conformidade e desconformidade), que se traduz no comportamento das organizações reguladas.⁹⁵

Organizações, no caso em apreço, devem ser interpretadas de acordo com o pensamento de North (1990). De acordo com referido autor, enquanto que as instituições, sejam elas formais (leis ou constituições impostas por um governo ou por alguma entidade com poder de coação) e informais (normas e códigos de conduta formados dentro da sociedade), as organizações são apontadas como grupos de indivíduos que, influenciados por um determinado panorama institucional em um determinado momento, se organizam com o propósito de alcançar objetivos comuns, sendo que por tal razão, também influenciam na evolução do quadro institucional.⁹⁶

Clune (2021) ainda salienta que, durante a implementação de uma determinada política pública, apresentam-se “interações-padrão”, ou seja, interações que ocorrem repetidas vezes e que dão à implementação a sua respectiva forma, sendo que todas as interações possuem partes de “ciclos ascendentes” e de “ciclos descendentes”, assim conceituados:

O ciclo descendente é orientado para a conformidade. Começa com a emissão de um comando jurídico, continua com a implantação de incentivos legais e termina com a conformidade ou desconformidade por parte do setor regulado. O ciclo ascendente, por outro lado, é orientado para o governo, seus comandos e suas sanções cotidianas. Durante a implementação, as organizações reguladas e seus aliados empreendem contínuos esforços para obter compromissos nas demandas que recebem das organizações reguladoras. Em uma ação judicial, esses esforços tomam a forma de tentativas de modificar a decisão ou de obter várias medidas corretivas. Na prática administrativa, é comum o lobby para fortalecer ou enfraquecer as leis, regulamentos administrativos e sanções administrativas.⁹⁷

Por mais que deva ser levado em consideração o perigo de se analisar o Direito a partir de uma perspectiva reducionista, ou seja, não o diferenciando da política, Clune (2021) destaca que o direito é severamente atingido pela atividade política, sendo que a frustração das políticas públicas em razão do jogo político é a sua própria história.⁹⁸ Assim, a promoção do desenvolvimento, que se dá através da implementação de políticas públicas, deve ser analisada a partir da influência dos grupos de interesse movimentos sociais na implementação

⁹⁵ CLUNE, William H. *Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas*. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 11, n. 1, 2021. p. 26

⁹⁶ NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990. p. 5.

⁹⁷ *Ibidem*. p. 27.

⁹⁸ CLUNE, William H. *Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas*. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 11, n. 1, 2021. p. 75.

das políticas públicas, haja vista que “*a origem do direito decorrente da atividade política de grupos de interesse é óbvia para as pessoas modernas.*”⁹⁹

1.5. O problema do racismo estrutural na implementação de políticas públicas

Para uma devida análise da interação entre Direito e Políticas Públicas, faz-se necessária uma análise do papel das estruturas econômicas na implementação das políticas públicas. Conforme assevera Salomão Filho (2016), que o poder econômico é constituído por relações econômicas que se tornaram fatores relevantes na formação dos Estados nacionais, sendo que os efeitos da sua concentração se encontram profundamente enraizados nas estruturais sociais e econômicas das ex-colônias da América do Sul e Ásia, afetando os padrões de desenvolvimento bem como os padrões de distribuição de renda. A partir desta perspectiva Salomão Filho, Ferrão e Ribeiro (2008) apresentam as diferenças existentes entre instituições e estruturas:

O primeiro aspecto que as diferencia refere-se a sua finalidade – elas não estão destinadas a produzir a regularidade de comportamentos, ou mesmo a produzir o respeito à propriedade e aos contratos. Seu fim último é mesmo a extração de renda, a ser garantida pela concentração e pelo monopólio. As estruturas excluem os agentes econômicos do mercado, limitam a liberdade da mão-de-obra, concentram o acesso ao capital (financeiro ou humano) e ao crédito, existindo inclusive evidência de sua maior importância na explicação de fenômenos econômicos quando comparadas às instituições. [...] A segunda diferenciação se faz por meio da sua duração no tempo. Enquanto muitos economistas lidam com dificuldade com a questão da perpetuação de instituições deficientes [...] que representam um grande desafio teórico, as estruturas jurídicas e econômicas têm uma explicação natural para a sua permanência. Tendo sido desenhadas para garantir a exclusão da maioria e a concentração econômica, com claros reflexos no acesso a todo e qualquer meio de participação social, sua permanência é natural e, mais do que isso, difícil de ser extinta. Os privilégios são apropriados de tempos em tempos pelos grupos mais diversos, sucedendo-se uns aos outros na posse do aparato destinado a garantir a concentração.¹⁰⁰

Nesse cenário, o processo de desenvolvimento econômico durante o período de colonização de vários países subdesenvolvidos garantiu que nenhum recurso, além do mínimo necessário, fosse destinado às atividades econômicas estranhas àquelas que produziam as rendas monopolistas, sendo que referido comportamento levava outros setores econômicos a funcionarem somente em nível de subsistência ou à total eliminação. Com isso, as normas legais se relacionam com a desigualdade social e a pobreza, restando configuradas como

⁹⁹ Ibidem. p. 58.

¹⁰⁰ SALOMÃO FILHO, Calixto; FERRÃO, Brisa Lopes de Mello; RIBEIRO, Ivan César. *Concentração, estruturas e desigualdade: as origens coloniais da pobreza e da má distribuição de renda*. 2008, p. 15.

elementos fundamentais para a continuidade da concentração do poder econômico e da má distribuição de renda (SALOMÃO FILHO; FERRÃO; RIBEIRO, 2008).

Salomão Filho (2012) ainda assevera que as consequências da concentração do poder econômico no sistema jurídico são menosprezadas,¹⁰¹ advertindo que as estruturas econômicas concentradas trazem total insegurança jurídica, tendo em vista que substituem os valores jurídicos pela codificação e interpretação da lei nos moldes do comando do poder econômico,¹⁰² fazendo-se necessária a criação de um método que permita considerar e sopesar os interesses envolvidos na formação e aplicação do direito, a fim de identificar o grau de influência exercido pelas grandes estruturas econômicas no funcionamento do sistema social e jurídico para, deste modo, formular uma teoria transformadora das mesmas estruturas e, conseqüentemente, do funcionamento da própria sociedade.¹⁰³

Com isso, em um cenário de implementação de uma determinada política pública, torna-se relevante a compreensão de como grupos raciais dominantes, responsáveis pela preservação do monopólio do poder econômico, fazem do Direito um instrumento de dominação para a preservação dos seus respectivos privilégios. Assim, no âmbito jurídico se faz necessária a realização de estudos que considerem a “raça” como critério relevante no preenchimento das posições dentro de uma hierarquia social e que exerce forte influência não só na implementação de políticas públicas de desenvolvimento, mas na interpretação do próprio Direito.

Quijano (2005) assevera que a categoria “raça”, por mais que possa ter origem nas diferenças fenotípicas entre conquistadores e conquistados durante a dominação do continente americano no século XVI, instituiu-se como o principal critério para a distribuição dos lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade, servindo como uma classificação social universal responsável por legitimar e naturalizar as relações de exploração. Com isso, a independência das antigas colônias não romperam com referida categorização, haja vista que a questão racial foi responsável por estabelecer hierarquias de ocupação junto aos sistemas de produção, desde a produção escravista colonial até o sistema de trabalho assalariado.¹⁰⁴

¹⁰¹ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Uma perspectiva neo-estruturalista para a análise do poder econômico*. In: Revista Direito & Práxis. Vol. 07, nº 4, Rio de Janeiro: 2016, p. 450.

¹⁰² Idem. *Regulamentação da atividade empresarial para o desenvolvimento*, in Revista de Estudios Brasileños, Volumen 1, Número 1, 2014.

¹⁰³ Idem. “*Novo estruturalismo jurídico: uma alternativa para o direito?*” in Revista dos Tribunais (edição comemorativa de 100 anos), ano 101, vol. 926, dez/2012. p. 541

¹⁰⁴ OLIVEIRA, Dennis de. *Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica*. 1ª ed. São Paulo: Editora Dandara. 2021. p. 69

Nesse sentido, Respetro (2007), destaca que a “colonialidade” se refere a um sistema de dominação racial epistêmica e material que continua a fazer parte do presente de países colonizados:

A 'colonialidade' é entendida como um fenômeno histórico muito mais complexo que o colonialismo e que se estende até o nosso presente. Refere-se a um 'padrão de poder' que opera por meio da naturalização de hierarquias raciais que possibilitam a reprodução de relações territoriais e epistêmicas de dominação que garantem não apenas a exploração pelo capital de alguns seres humanos por outros em escala global, mas também que também subordinam e obliteram os saberes, as experiências e os modos de vida daqueles que são assim dominados e explorados. (RESPETRO, 2007, p. 291, tradução nossa)¹⁰⁵

A partir de uma perspectiva decolonial, assevera Quijano (2005), sobre o cenário de dominação social no continente americano:

Na América, a ideia de raça foi uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista. A posterior constituição da Europa como nova identidade depois da América e a expansão do colonialismo europeu ao resto do mundo conduziram à elaboração da perspectiva eurocêntrica do conhecimento e com ela a elaboração teórica da ideia de raça como naturalização dessas relações coloniais como dominação entre europeus e não-europeus. Historicamente, isso significou uma nova maneira de legitimar as já antigas ideias e práticas de relações de superioridade/inferioridade entre dominantes e dominados. Desde então demonstrou ser o mais eficaz e durável instrumento de dominação social universal, pois dele passou a depender outro igualmente universal, no entanto mais antigo, o intersexual ou de gênero: os povos conquistados e dominados foram postos numa situação de inferioridade, e conseqüentemente também os seus traços fenotípicos, bem como suas descobertas mentais e culturais.¹⁰⁶

Com isso, a dominação social existente na América e baseada a partir da ideia de raça está intrinsecamente relacionado com o que Desmond e Emir Bayer (2009) chamam de:

[...] dominação racial, o qual é responsável por manter um poder simbólico que classifica grupos como “normais” e “anormais”; um poder político que utiliza do aparato do aparato estatal com a finalidade de patrocinar a segregação e a desigualdade racial; um poder social que nega às pessoas de cor a plena inclusão e, por fim, um poder econômico capaz de privilegiar pessoas brancas em postos profissionais e no avanço e acumulação de riqueza e propriedades.¹⁰⁷

Diante de um cenário de dominação racial, ressalte-se a análise do racismo a partir de sua concepção estrutural, ou seja, como tal fenômeno decorre da estrutura social consistente

¹⁰⁵ “Colonialidad’ es entendida como un fenómeno histórico mucho más complejo que el colonialismo y que se extiende hasta nuestro presente. Se refiere a un ‘patrón de poder’ que opera a través de la naturalización de jerarquías raciales que posibilitan la re-producción de relaciones de dominación territoriales y epistémicas que no sólo garantizan la explotación por el capital de unos seres humanos por otros a escala mundial, sino que también subalternizan y obliteran los conocimientos, experiencias y formas de vida de quienes son así dominados y explotados” Cf. RESTREPO, Eduardo. *Antropología y colonialidad*. In: CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROFOSGUEL, Ramón (coord.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica mas allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombres Editores, 2007.

¹⁰⁶ QUIJANO, A. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 118.

¹⁰⁷ DESMOND, Matthew; EMIRBAYER, Mustafa. *What is racial domination?* In *Du Bois Review*, vol. 6, n° 2, 2009, p. 345.

nas relações políticas, econômicas e jurídicas de determinada sociedade.¹⁰⁸ Conforme salienta Almeida (2018), tratar o racismo como estrutural não significa considerar que referido fenômeno seja incontornável, bem como que programas de conscientização e de inclusão racial sejam desnecessários, mas sim que o racismo, enquanto processo histórico e político, cria condições sociais para que grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistêmica.¹⁰⁹ Nesse cenário, o racismo terá um caráter estrutural quando elementos como a política, economia, cultura e educação operam com a finalidade de situar grupos raciais em lugares específicos dentro de uma estrutura social.¹¹⁰

Nesse sentido, cite-se Bonilla-Silva (1997):

Como todos os tipos de questões raciais foram explicados como produto do racismo, proponho o conceito mais geral de sistemas sociais racializados como ponto de partida para uma estrutura alternativa. Este termo refere-se a sociedades em que os níveis econômico, político, social e ideológico são parcialmente estruturados pela colocação de atores em categorias ou raças raciais. As raças são tipicamente identificadas por seu fenótipo, mas (como será visto mais adiante) a seleção de certos traços humanos para designar um grupo racial é sempre social e não biológica. [...] Em todos os sistemas sociais racializados, a colocação de pessoas em categorias raciais envolve alguma forma de hierarquia que produz relações sociais definidas entre as raças. A raça colocada em posição superior tende a receber maior remuneração econômica e acesso a melhores ocupações e/ou perspectivas no mercado de trabalho, ocupa posição de destaque no sistema político, recebe maior estima social (por exemplo, é vista como "mais inteligente" ou "mais bonito"), muitas vezes tem a licença para traçar limites físicos (segregação) bem como sociais (etiqueta racial) entre si e outras raças, e recebe o que DuBois (1939) chama de "salário psicológico". A totalidade dessas relações e práticas sociais racializadas constitui a estrutura racial de uma sociedade. (BONILLA-SILVA, 1997, pp. 469-470, tradução nossa)¹¹¹

A partir da concepção de racismo estrutural, o conceito de privilégio racial é um elemento necessário para a compreensão de referido fenômeno. O privilégio está diretamente vinculado à opressão, haja vista que grupos minoritários tem oportunidades sociais

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Dennis de. *Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica*. 1ª ed. São Paulo: Editora Dandara. 2021. p. 61.

¹⁰⁹ ALMEIDA, Sílvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento. 2018. p. 39.

¹¹⁰ MOREIRA, Adílson José. *O que é discriminação?* Belo Horizonte: Letramento. Casa do Direito, Justificando. 2017. p. 138

¹¹¹ "Because all kinds of racial matters have been explained as a product of racism, I propose the more general concept of racialized social systems as the starting point for an alternative framework. This term refers to societies in which economic, political, social, and ideological levels are partially structured by the placement of actors in racial categories or races. Races typically are identified by their phenotype, but (...) the selection of certain human traits to designate a racial group is always socially rather than biologically based. (...) In all racialized social systems the placement of people in racial categories involves some form of hierarchy that produces definite social relations between the races. The race placed in the superior position tends to receive greater economic remuneration and access to better occupations and/or prospects in the labor market, occupies a primary position in the political system, is granted higher social estimation (e.g., is viewed as "smarter" or "better looking"), often has the license to draw physical (segregation) as well as social (racial etiquette) boundaries between itself and other races, and receives what DuBois (1939) calls a "psychological wage" (...). The totality of these racialized social relations and practices constitutes the racial structure of a society. Cf. BONILLA-SILVA, Eduardo. *Rethinking Racism: Toward a Structural Interpretation*. American Sociological Review, Jun., 1997, Vol. 62, n. 3 (Jun., 1997)

restringidas em razão das condições de vida indesejáveis permanentemente impostos pelo grupo majoritário, promovendo assim a estratificação social. Com isso, a opressão torna-se um resultado da própria sociedade onde o privilégio não é contestado, tendo em vista que há uma noção irracional por parte do grupo majoritário de que tais privilégios são direitos dos seus membros, sendo que na constituição destes “direitos” encontra-se o privilégio social.¹¹²

Neste cenário de privilégio, as crenças, valores e comportamentos do grupo majoritário são considerados como universais, neutros e corretos, sendo que os mesmos elementos caracterizadores das minorias são vistos como indesejáveis, cabendo a estes últimos, sob pena de serem oprimidos, se assimilarem aos padrões da cultura dominante.¹¹³

Na definição conceitual sobre o que é privilégio social, Black e Stone (2005) asseveram:

Definimos privilégio social como qualquer direito, sanção, poder, imunidade e vantagem ou direito concedido ou conferido pelo grupo dominante a uma pessoa ou grupo exclusivamente por direito de nascimento em identidades prescritas. O privilégio social é expresso por meio de alguma combinação dos seguintes domínios: raça/etnia, gênero, orientação sexual, *status* socioeconômico, idade, diferentes graus de capacidade e afiliação religiosa. (BLACK; STONE, 2005, p. 245, tradução nossa)¹¹⁴

McIntosh (1989) ressalta que o privilégio branco, além de negado, é protegido, haja vista que as pessoas brancas não são ensinadas a reconhecer os seus privilégios, sendo que, dentro do contexto norte-americano, a falta de ensinamento é responsável por manter o “mito da meritocracia”, discurso cultural promovido pelo grupo racial dominante responsável pela manutenção do seu privilégio:

Parece-me que o esquecimento sobre a vantagem branca, como o esquecimento sobre a vantagem masculina, mantem-se fortemente inculturado nos Estados Unidos para manter o mito da meritocracia, o mito de que toda escolha democrática está igualmente disponível para todos. Manter a maioria das pessoas inconscientes de que a liberdade de ação confiante existe apenas para um pequeno número de pessoas sustenta aqueles que estão no poder e serve para manter o poder nas mãos dos mesmos grupos que já têm a maior parte dele. (MCINTOSH, 1989, p. 3, tradução nossa)¹¹⁵

¹¹² BLACK, L. L., & STONE, D.. *Expanding the definition of privilege: The concept of social privilege*. In *Journal of Multicultural Counseling and Development*. vol. 33. n° 2, 2005p. 243-244.

¹¹³ *Ibidem*. p. 246-247.

¹¹⁴ Tradução nossa. No original: “We define social privilege as any entitlement, sanction, power, immunity, and advantage or right granted or conferred by the dominant group to a person or group solely by birth-right membership in prescribed identities. Social privilege is expressed through some combination of the following domains: race/ethnicity, gender, sexual orientation, SES, age, differing degrees of ableness, and religious affiliation..” Cf. BLACK, L. L., & STONE, D.. *Expanding the definition of privilege: The concept of social privilege*. In *Journal of Multicultural Counseling and Development*. vol. 33. n° 2, 2005, p. 245.

¹¹⁵ “It seems to me that obliviousness about white advantage, like obliviousness about male advantage, is kept strongly inculturated in the United States so as to maintain the myth of meritocracy, the myth that all democratic choice is equally available to all. Keeping most people unaware that freedom of confident action is there for just a small number of people props up those in power, and serves to keep power in the hands of the same groups that have most of it already.” Cf. MCINTOSH, Peggy. *White privilege: unpacking the invisible knapsack*. Peace and Freedom, 1989.

Diante do privilégio racial o discurso jurídico pode ser utilizado como instrumento de manutenção de privilégios. Fitzpatrick (1984), contrariando a visão liberal de que o direito é incompatível com o racismo por estar amparados pelo princípio da igualdade e da universalidade dos direitos, assevera que muitos princípios jurídicos fundamentais assentados no liberalismo podem ser compatíveis com o privilégio racial. Conforme Bell (1992), a aplicação de princípios liberais em sua forma abstrata, associada à ignorância de questões sociais sobre o qual a questão raça detém influência nas relações de poder e distribuição de oportunidades, podem levar a resultados legais que prejudicam a população negra e, conseqüentemente, a mantém em seu *status* inferior.¹¹⁶ Moreira (2020), diante das lições de Fitzpatrick, expõe o liberalismo como epistemologia social do privilégio:

Alguns mecanismos culturais permitem que membros de grupos privilegiados tenham uma percepção da sociedade estruturalmente distinta daqueles que pertencem a grupos minoritários. O primeiro deles está baseado no fundamento liberal do discurso dos direitos. Como essa doutrina estabelece a proteção de liberdades individuais como o objetivo fundamental do Estado, surge a percepção de que todas as pessoas estão em uma situação de igualdade e que o sistema jurídico impossibilita a existência de hierarquias arbitrárias. O liberalismo funciona, portanto, como uma forma de epistemologia social que impede o conhecimento adequado das dinâmicas sociais, posição constantemente reproduzida em políticas públicas.¹¹⁷

Moreira (2017) assevera que os discursos jurídicos, por mais que sejam representados a partir de perspectivas universais, podem ser utilizados como instrumentos de dominação por parte dos grupos raciais dominantes, o que pode caracterizar um projeto de dominação racial quando grupos raciais majoritários utilizam de doutrinas raciais e valores liberais para legitimarem os seus domínios.¹¹⁸ Diante disso, discursos jurídicos demonstram a disputa ideológica sobre o significado das normas legais, sendo que debates sobre a constitucionalidade de políticas públicas de inclusão racial exemplificam o fato de como grupos raciais dominantes afirmam os seus interesses a partir de projetos e visões universais sobre o direito. Com isso, discursos jurídicos podem se tornar um alicerce de legitimação da discriminação racial:

A discriminação racial é um meio de operação normal de uma organização que pode ser entendida como *ordem racial*. Essa expressão designa um tipo de funcionamento social no qual sistemas como a cultura, a política e a economia operam a partir de processos racializados. A raça determina a forma como esses sistemas sociais operam e como eles organizam aspectos centrais da vida social; a discriminação racial se torna um aspecto pervasivo da realidade. Uma sociedade que opera como

¹¹⁶ BELL, Derrick. *Racial Realism*. Connecticut Law Review, v. 24, n. 2, 1992. p. 369.

¹¹⁷ MOREIRA, Adílson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 488.

¹¹⁸ MOREIRA, Adílson José. *Direito, poder, ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural*. In: Revista Direito & Práxis, vol. 08, n° 2, Rio de Janeiro: 2017. p. 844.

uma ordem racial classifica grupos humanos em grupos raciais, o que será utilizado para atribuir um status social privilegiado a certas pessoas e um status social subordinado a outras. Os que pertencem ao primeiro grupo terão acesso privilegiado a oportunidades e recursos, enquanto os que permanecem ao segundo são impedidos de exercer a cidadania de forma plena porque são sempre discriminados. Os membros do grupo racial dominante mantêm o controle sobre os recursos econômicos e sobre a vida política, o que garante o domínio sobre minorias raciais ao longo do tempo. A possibilidade de mobilidade social dos membros de minorias raciais é claramente limitada por normas legais discriminatórias, pela aplicação discriminatória de normas legais universais, pela utilização de práticas sociais e representações culturais que tem o propósito de impedir que chances de inserção coletivas estejam abertas às minorias raciais.¹¹⁹

Da mesma forma que o privilégio racial é reflexo do racismo estrutural, a institucionalização do racismo, que trata reprodução da hierarquia racial junto a instituições públicas e privadas, também é parte deste fenômeno. Conforme bem acentua Moreira (2020), a discriminação institucional permite que grupos raciais continuem sendo excluídos dos processos decisórios de instituições públicas e privadas, haja vista que o racismo permite que as instituições possam agir de acordo com os interesses dos grupos raciais dominantes que detêm poder político e econômico, mesmo diante de uma sociedade democrática que, em tese, exerce o poder de forma coletiva.¹²⁰ Conforme salienta Almeida (2018):

Sob esta perspectiva, o racismo não se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do *funcionamento* das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios a partir da raça. (...) [A] principal tese de quem afirma a existência de *racismo institucional* é que os conflitos raciais também são partes das instituições. Assim, a desigualdade racial é uma característica da sociedade não apenas por causa da ação isolada de grupos ou indivíduos racistas, mas fundamentalmente porque as instituições são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam de mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos.¹²¹

A partir destes ensinamentos, faz-se necessária a análise de como discursos jurídicos utilizados pelo grupo racial dominante, com o objetivo de preservar o seu privilégio, bem como o racismo institucional existente em órgãos estatais, podem criar obstáculos para a implementação de políticas públicas destinadas a garantir o desenvolvimento de grupos tradicionais vulneráveis. No âmbito do presente estudo, será analisada a implementação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que garante aos remanescentes das comunidades de quilombo a propriedade definitiva das suas terras.

Para tanto, será analisada as ressignificações do conceito de quilombo ocorridas até a Constituição Federal de 1988, onde se constata que a narrativa jurídica do princípio de defesa

¹¹⁹ Idem. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 555.

¹²⁰ MOREIRA. Adílson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. P. 460.

¹²¹ ALMEIDA. Sílvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento. 2018. p. 29-30.

do direito de propriedade a partir da concepção de propriedade privada, associada a uma dominação racial baseada no modo de produção escravista e, posteriormente, no discurso de democracia racial que patrocina a plena igualdade de condições, independente de raça e etnia, dentro da sociedade brasileira, ocasionou a opressão e a invisibilidade de comunidades negras rurais a fim de se obter a manutenção dos privilégios uma elite dominante detentora do monopólio da terra no Brasil.

Posteriormente, será analisado o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, a fim de demonstrar como o grupo racial dominante, responsável por manter a concentração fundiária nos dias atuais, redefiniu as suas narrativas jurídicas para restringir a implementação de políticas públicas de regulamentação dos remanescentes das comunidades de quilombo, sendo que referida situação reflete o privilégio racial historicamente existente no acesso à terra e, principalmente, a negativa do reconhecimento de outras identidades e formas de propriedade.

CAPÍTULO 2 – ENTRE A ILEGALIDADE E A INVISIBILIDADE: O QUILOMBO ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com o advento da Constituição Federal de 1988, as políticas públicas acabaram por assumir um papel relevante na promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro, sendo elas responsáveis por garantir condições mínimas de subsistência aos extratos mais pobres da sociedade brasileira. Contudo, ao mesmo tempo que se faz necessário destacar a importância de nossa “Constituição Cidadã” para a implementação de atividades estatais que influenciaram diretamente na melhoria da qualidade de vida uma boa parcela da população brasileira, também é imperioso ressaltar os obstáculos ainda existentes na efetivação das mesmas, principalmente quando o público-alvo são grupos historicamente excluídos.

Destaca-se a dificuldade da população negra e quilombola de exercer o direito à terra em seus territórios, direito já reconhecido constitucionalmente através do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e que, mesmo após 33 anos da promulgação da atual Carta Magna, continua sendo constantemente desrespeitado, gerando como consequência de tais violações a continuidade da histórica invisibilidade e marginalização destas comunidades junto ao Estado brasileiro. Por mais que exista norma constitucional, a vulnerabilidade da população negra e quilombola insiste em continuar sendo esta condição um obstáculo para a conquista da viabilidade econômica, social e política do referido grupo.

Para uma análise real das políticas públicas de acesso à terra junto às comunidades quilombolas, faz-se necessário estudar a construção do Direito e do Estado enquanto fenômenos da realidade social para, com isso, observarmos as heranças advindas de normas constitucionais e legais anteriores, bem como o fenômeno de exclusão de determinadas comunidades tradicionalmente vulneráveis na formação e implementação da ordem jurídica, inclusive nos dias atuais.

No presente capítulo, a realidade dos negros quilombolas ao longo da história dialogará diretamente com a formação do Estado e do Direito Brasileiro, demonstrando como as narrativas jurídicas historicamente utilizadas pelo grupo racial dominante influenciam na criação e interpretação de normas responsáveis pela implementação de políticas públicas de regularização fundiária das comunidades remanescentes de quilombo.

A população negra e quilombola continua sendo prejudicada na implementação de políticas públicas de desenvolvimento, especialmente no que concerne à regularização fundiária dos seus territórios, em razão de sua história de marginalização e, posteriormente, de invisibilidade dentro do direito brasileiro. As movimentações dos grupos raciais dominantes junto às esferas política e jurídica o total objetivo deste grupo de fazer com que as comunidades quilombolas não tenham as suas terras tituladas, haja vista que tal acontecimento seria uma ameaça ao privilégio racial alcançado, consistente no monopólio da terra.

Para tanto, o presente capítulo tratará da origem dos quilombos em solo brasileiro e as suas ressignificações até a promulgação da Constituição Federal de 1988, salientando como o conceito de propriedade e o próprio significado jurídico do termo *quilombo* restaram intrinsecamente atrelados à formação da estrutura econômica do latifúndio, fenômeno que contribuiu drasticamente para a desigualdade racial existente no Brasil, bem como o fato do discurso da *democracia racial* contribuiu para a invisibilidade no âmbito jurídico da população quilombola até a promulgação da Constituição Cidadão de 1988.

2.1. A dominação pela ilegalidade: o *quilombo* no período colonial e imperial

Para a compreensão de como as estruturas econômicas no Brasil utilizaram das normas jurídicas com a finalidade de promover a manutenção dos seus interesses, bem como tal fenômeno se manifesta em privilégio racial, necessário se faz entender, primeiramente, sobre a formação e concepção do direito de propriedade estabelecida no âmbito do direito brasileiro.

O direito de propriedade no Brasil foi introduzido pelos ideais liberais surgidos no século XVIII e XIX que, sob a tese de que cada indivíduo deve proteger os seus próprios interesses, o conceituou como uma afirmação do direito natural. A partir dos ensinamentos de John Locke, a propriedade privada não é criada pela sociedade, mas é apresentada como um direito surgido do próprio indivíduo, sendo que a terra, por mais que seja coletiva, torna-se individual pelo resultado do trabalho, bem como a concentração de terras se justifica com o surgimento do dinheiro, pois com esse último a propriedade não é só adquirida pelo uso da terra, mas também pela compra e venda. A partir desta concepção de propriedade, o acúmulo de terras não é um fenômeno injusto, mas legítimo e passível de ser protegido pelo Estado, tornando-se um direito absoluto e universal prescrito em documentos relevantes na história da

afirmação dos direitos humanos, como a Constituição dos Estados Unidos da América (1788) e a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789).¹²²

Nesse sentido, importante destacar as palavras do John Locke acerca da origem da propriedade privada sobre a terra, tratada no livro *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*:

Ainda que a terra e todas as criaturas inferiores pertençam em comum a todos os homens, cada um guarda a propriedade de sua própria pessoa; sobre esta ninguém tem qualquer direito, exceto ela. Podemos dizer que o trabalho de seu corpo e a obra produzida por suas mãos são propriedade sua. Sempre que ele tira um objeto do estado em que a natureza o colocou e deixou, mistura nisso o seu trabalho e a isso acrescenta algo que lhe pertence, por isso o tornando sua propriedade. Ao remover este objeto do estado comum em que a natureza o colocou, através do seu trabalho adiciona-lhe algo que excluiu o direito comum dos outros homens. Sendo este trabalho uma propriedade inquestionável do trabalhador, nenhum homem, exceto ele, pode ter o direito ao que o trabalho lhe acrescentou, pelo menos quando o que resta é suficiente aos outros, em quantidade e em qualidade.

(...)

Sobre as terras comuns que assim permanecem por convenção, vemos que o fato gerador do direito de propriedade, sem o qual essas terras não servem para nada, é o ato de tomar uma parte qualquer dos bens e retirá-la do estado em que a natureza a deixou. E este ato de tomar esta ou aquela parte não depende do consentimento expresso de todos. Assim, a grama que meu cavalo pastou, a relva que meu criado cortou, e o ouro que eu extraí em qualquer lugar onde eu tinha direito a eles em comum com outros, tornaram-se minha propriedade sem a ces são ou o consentimento de ninguém. O trabalho de removê-los daquele estado comum em que estavam fixou meu direito de propriedade sobre eles

(...)

A superfície da terra que um homem trabalha, planta, melhora, cultiva e da qual pode utilizar os produtos, pode ser considerada sua propriedade. Por meio do seu trabalho, ele a limita e a separa do bem comum. Não bastará, para provar a nulidade de seu direito, dizer que todos os outros podem fazer valer um título igual, e que, em consequência disso, ele não pode se apropriar de nada, nada cercar, sem o consentimento do conjunto de seus co-proprietários, ou seja, de toda a humanidade. Quando Deus deu o mundo em comum a toda a humanidade, também ordenou que o homem trabalhasse, e a penúria de sua condição exigia isso dele. Deus e sua razão ordenaram-lhe que submetesse a terra, isto é, que a melhorasse para beneficiar sua vida, e, assim fazendo, ele estava investindo uma coisa que lhe pertencia: seu trabalho. Aquele que, em obediência a este comando divino, se tornava senhor de uma parcela de terra, a cultivava e a semeava, acrescentava-lhe algo que era sua propriedade, que ninguém podia reivindicar nem tomar dele sem injustiça.

(...)

Tudo isso evidencia que, embora as coisas da natureza sejam dadas em comum, o homem, sendo senhor de si mesmo e proprietário de sua própria pessoa e das ações de seu trabalho, tem ainda em si a justificação principal da propriedade; e aquilo que compôs a maior parte do que ele aplicou para o sustento ou o conforto de sua existência, à medida que as invenções e as artes aperfeiçoaram as condições de vida, era absolutamente sua propriedade, não pertencendo em comum aos outros.

Assim, no começo, por pouco que se servisse dele, o trabalho conferia um direito de propriedade sobre os bens comuns, que permaneceram por muito tempo os mais numerosos, e até hoje é mais do que a humanidade utiliza. No início, a maior parte dos homens contentava-se com o que a natureza oferecia para as suas necessidades; e embora depois, em algumas partes do mundo (onde o aumento do número de pessoas e das reservas, com o uso do dinheiro, tornaram a terra escassa e por isso de algum valor), as várias comunidades tenham estabelecido os limites de seus distintos territórios e, por leis internas tenham regulamentado as propriedades particulares de

¹²² MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. 5ª ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. pp. 181-182.

sua sociedade, e desta forma, por convenção e acordo, determinado a propriedade iniciada pelo trabalho e pela indústria – e os tratados que foram feitos entre vários estados e reinados, seja expressa ou tacitamente, renunciando a toda reivindicação e direito sobre a terra em posse do outro, puseram de lado, por consentimento comum, todas as suas pretensões a seu direito comum natural, que originalmente tinham em relação àqueles países; e assim, por um acordo positivo, estabeleceram um direito de propriedade entre eles em partes e parcelas distintas da terra – embora ainda existam vastas extensões de terra cujos habitantes não se juntaram ao resto da humanidade para concordar com o uso da moeda comum; elas permanecem baldias, e são mais do que as pessoas que ali habitam utilizam ou podem utilizar, e assim ainda continuam sendo terra comum; mas isso ocorre raramente naquela parte da humanidade que consentiu no uso do dinheiro.¹²³

Outrossim, partindo da perspectiva de Salomão Filho (2008), segundo o qual as normas legais em países de origem colonial foram criadas com a finalidade de garantir ao máximo a concentração de renda e recursos por parte dos monopólios econômicos, a concepção liberal do direito de propriedade introduzido no Brasil serviu para que uma elite agrária, baseadas em uma economia voltada à produção de gêneros para o mercado externo em grandes extensões de terra e dependente da mão-de-obra escravizada, assegurasse a manutenção da concentração fundiária, sendo esse um dos elementos determinantes para a origem da pobreza e da desigualdade social.

A concentração de terras no Brasil se iniciou na esteira do mercantilismo e do colonialismo, haja vista que a partir do século XV os portugueses e espanhóis alargaram os seus domínios para além da Península Ibérica com o objetivo de expandir os seus horizontes econômicos através da exploração de novas terras e com a abertura de novos mercados para a comercialização dos seus produtos. Neste cenário, a Lei das Sesmarias, promulgada no ano de 1375 e que tinha como finalidade solucionar os problemas de escassez de gêneros agrícolas em razão da diminuição da população rural portuguesa no século XIV, foi aplicada ao Brasil no século XVI a fim de que um grupo restrito de indivíduos cultivassem grandes porções de terra doadas pela coroa portuguesa com o intuito de torná-las economicamente rentáveis, sob pena de devolução (RIBEIRO, 2020).

No cenário brasileiro, a concessão de sesmarias foi iniciada conjuntamente com a constituição das capitanias hereditárias no ano de 1535, sendo que Caio Prado Júnior enfatiza a importância destas últimas como projeto de ocupação efetiva do território brasileiro:

“O plano, em suas linhas gerais, consistia no seguinte: dividiu-se a costa brasileira (o interior, por enquanto, é para todos os efeitos desconhecido), em doze setores lineares com extensões que variavam entre 30 e 100 léguas. Estes setores chamar-se-ão capitanias, e serão doados a titulares que gozarão de grandes regalias e poderes soberanos; caber-lhes-à nomear autoridades administrativas e juizes em seus

¹²³ LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. 3ª ed. Editora Vozes. 2021. pp. 98; 100; 108-109.

respectivos territórios, receber taxas e impostos, distribuir terras, etc. O Rei conservava apenas direitos de suserania semelhantes às que vigoravam na Europa feudal. Em compensação os donatários das capitanias arcariam com todas as despesas de transportes e estabelecimento de povoadores”¹²⁴

Nas considerações de Faoro (2012), o regime de sesmarias foi responsável por gerar a grande propriedade em território brasileiro, sendo que esta última, nos planos da elite econômica brasileira, foi elemento essencial para a preservação do seu *status*:

“Depois de perder o caráter administrativo que lhe fora infundido pelos legisladores de Portugal, para acentuar seu conteúdo dominial, o regime de sesmarias gera, ao contrário dos seus propósitos iniciais, a grande propriedade. Para chegar a essas linhas de contorno, muito se deve ao influxo de escravidão e ao aproveitamento extensivo da pecuária, fatores que se aliam ao fato de que, para requerer e obter a sesmaria, era necessário o prévio prestígio político, confiada à terra, não ao cultivador eventual, mas ao senhor de cabedais ou titular de serviços públicos. (...) O quadro está definido: a grande propriedade toma conta do país, com a dependência e o bloqueio de ascensão do lavrador não proprietário. A sesmaria não serve ao cultivo e ao aproveitamento, mas imobiliza o *status* do senhor de terras, utilizada menos em proveito da agricultura do que da expansão territorial, estimulada esta pelos agentes do rei no Brasil.”¹²⁵

A colonização brasileira e, conseqüentemente, a cultura do latifúndio, está intrinsicamente ligada aos institutos das sesmarias e das capitanias hereditárias. Prudente (1980, p. 12-13) ressalta que, diante do mercantilismo, as metas de produtividade das colônias eram elevadas, pois deveriam suprir o próprio consumo e o da metrópole e, principalmente, possibilitar a ampla exportação de produtos produzidos dentro dos seus territórios para o mercado internacional. Diante da necessidade de ampla produção destinada ao mercado externo, as grandes propriedades constituídas no Brasil durante o século XVI tem como uma das suas principais características a monocultura de exportação, em especial o cultivo de cana-de-açúcar, com o único objetivo de produzir gêneros de elevado valor comercial para a exportação, sendo que todos os esforços da colônia seriam utilizados em prol desta exploração monocultural da propriedade.¹²⁶

A grande propriedade monocultural agrícola surgida no período colonial deu ensejo ao surgimento do trabalho escravo no Brasil. Gorender (2016) destaca que a organização da produção de grandes propriedades rurais, chamada de *plantations*, era inteiramente dependente do trabalho escravo, haja vista que, juntamente com o fato da pequena propriedade agrícola ser inviável para a produção monocultural, a necessidade puramente econômica de explorar ao máximo as terras colonizadas fizeram com que os portugueses de interessassem na aplicabilidade da mão-de-obra escravizada em seus territórios.

¹²⁴ PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense. 1977. p. 31-32.

¹²⁵ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 464-465.

¹²⁶ PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense. 1977. p. 32.

Nesse sentido, a hierarquização racial encontrada no Brasil está intrinsecamente ligada ao modo-de-produção escravocrata, haja vista que a ideia de raça como categoria de dominação entre europeus e não-europeus (QUIJANO, 2005) fez com que a exploração da força do trabalho de pessoas escravizadas fosse legitimada. Inicialmente submetendo a população indígena à mão-de-obra escrava, gradualmente o índio foi sendo substituído pela população negra nos engenhos de cana-de-açúcar.¹²⁷ No ano de 1549 a importação de pessoas negras provenientes da África para serem escravizadas em território brasileiro foi oficializada por Portugal, sendo que, com isso, a reificação da pessoa negra tornou-se um dos elementos constantes do regime escravocrata brasileiro.¹²⁸ Cardoso (1977) destaca que a situação da pessoa negra no regime escravocrata e a própria manutenção do modo-de-produção escravista tinha como elemento básico a alienação das qualidades sociais da pessoa humana, mantida pelo exercício da violência, sendo assim definida:

“A definição do escravo como um *objeto* e a incapacidade do escravo realizar socialmente desígnios seus, ou de sequer concebê-los, marcam a situação social do escravo. Por outro lado, a forma violenta pela qual os dominadores impunham seus interesses e sua vontade aos escravos, obtendo, dessa maneira, a transformação do negro em *instrumento*, exprime a forma específica que a dominação senhorial assume na sociedade escravocrata. A escravidão é um sistema de dominação no qual transparece de forma pura a relação que existe obscurecida em qualquer outro sistema baseado na superposição de camadas portadoras de interesses antagônicos: a integração do sistema mantém-se pelo exercício da violência. A imagem do escravo como *objeto* e a heteronomia da ação que os dominadores impõem aos dominados no regime escravocrata são obtidas pela coação aberta e contínua e pela socialização do escravo para suportar o exercício da violência no desempenho das funções que deles esperam os senhores. Nas situações em que regime escravocrata desenvolve-se plenamente, os escravos, além disso, são socializados apenas para as tarefas da produção escravista. Dessa forma o sistema resguarda-se contra possíveis reações dos cativos, destruindo as possibilidades de ação coordenada contra possíveis reações dos cativos, destruindo as possibilidades de ação coordenada contra o sistema servil: o escravo torna-se um ser parcial, capaz apenas de executar as formas mais rudes do trabalho. Por isso, a socialização parcial, inadequada para o desenvolvimento da personalidade humana, e a violência constante constituem os mecanismos básicos de sustentação da ordem escravocrata.”¹²⁹

Gorender (2016) assevera que tornar-se objeto de propriedade é atributo primário de um indivíduo que foi escravizado, sendo que nesta condição, além da noção de propriedade trazer consigo a sujeição pessoal de um indivíduo sobre o outro, uma pessoa é considerada simplesmente uma *coisa*, um bem objetivo passível de ser trocado como mercadoria. Contudo, de forma diversa do ocorrido no âmbito das leis civis, na esfera penal a pessoa negra escravizada não era mais considerada um objeto, mas sim um indivíduo responsável pelos

¹²⁷ PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense. 1977p. 37.

¹²⁸ PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980. p. 19.

¹²⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata no Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1977. p. 276

seus atos, podendo ser tanto vítima como ofensor, conforme bem preceitua Perdigão Malheiro:

Em relação à lei penal, o escravo, *sujeito* do delito ou agente dele, não é *cousa*, é *pessoa* na acepção lata do termo, é um ente humano, um homem enfim, igual pela natureza aos outros homens livres seus semelhantes. Responde, portanto, pessoal e diretamente pelos delitos que cometa; o que sempre foi sem questão. *Objeto* do delito, porém, ou paciente, cumpre distinguir. O mal de que ele pessoalmente possa ser vítima não constitui o crime de *dano*, e sim *ofensa física*, para ser punido como tal, embora o ofensor fique sujeito a indenizar o senhor; nesta última parte, a questão é de *propriedade*, mas na outra é de *personalidade*.¹³⁰

Neste cenário, pode-se concluir que o direito encontra-se no centro da legitimação da mão-de-obra escrava e do latifúndio, sendo que Prudente (1980) assevera que, mesmo com a Constituição Imperial de 1.824 tendo sido conhecida por seu cunho liberal, o regime escravocrata se tornou um compromisso conservador no liberalismo brasileiro, pois os ideais liberais foram introduzidos no Brasil por membros de uma elite econômica que defendia os direitos humanos de forma abstrata e desvinculada dos problemas da sociedade brasileira, o que acarretou na manutenção das estruturas socioeconômicas e, conseqüentemente, no fortalecimento da visão liberal clássica do direito absoluto à propriedade que era usado constantemente pelos escravagistas brasileiros para legitimar a concepção do negro escravizado como um objeto passível de ser mercantilizado.¹³¹

Com a suspensão do regime de sesmarias através do decreto do Príncipe Regente de 7 de julho de 1822, o Estado deixa de disciplinar por pouco espaço de tempo o acesso à terra dentro do território brasileiro, motivo pelo qual a terra começou a ser utilizada por meio da posse. Contudo, por mais que a posse tenha se tornado neste período uma alternativa de ocupação da terra para o pequeno lavrador ligado à agricultura de subsistência, a monocultura estimulou a constituição de extensas propriedades agrícolas, o que acarretou na formação de uma estrutura latifundiária baseada no regime de posses, bem como na identificação da importância da terra como meio de produção necessário para a manutenção das atividades econômicas exercidas à época.¹³²

Tal situação se confirma com a aprovação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, chamada “Lei de Terras”, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, responsável por instituir a estrutura fundiária no Brasil e que impossibilitou o uso comum da

¹³⁰ MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. *Escravidão no Brasil: Ensaio Histórico-jurídico-social. Parte I. Direito sobre os escravos e libertos*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1867. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/malheiros1.htm>. Acesso em 9.12.2021.

¹³¹ PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980. p. 15-16.

¹³² RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo Estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo*. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, p. 36.

terra ao determinar a transmissão de propriedade somente por compra e venda, impossibilitando assim o acesso à terra por parte da população negra escravizada. Sobre as consequências da promulgação da Lei de Terras, assim descreve Jacob Gorender:

As posses anteriormente efetivadas deveriam ser legalizadas por meio da medição e extração de títulos concedidos pelos órgãos governamentais. À tramitação burocrática, que por si só favorecia os poderosos, acrescentou a lei de terras de 1850 dispositivos que vedaram aos pobres o acesso à propriedade fundiária e asseguraram a preservação da estrutura latifundiária vigente.¹³³

Destaca-se que a Lei de Terras foi promulgada somente duas semanas depois da Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, chamada “Lei Eusébio de Queirós”, responsável por estabelecer medidas de repressão contra o tráfico de africano no Brasil. Neste contexto, Martins (2017) apresenta os reais motivos para a limitação do acesso à terra dentro de um contexto de modificação das condições do regime escravocrata:

A Lei de Terras, de 1850, e a legislação subsequente codificaram os interesses combinados de fazendeiros e comerciantes, instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade do padrão de exploração da força de trabalho, mesmo que o cativo entrasse em colapso. Na iminência de transformações nas condições do regime escravista, que poderiam comprometer a sujeição do trabalhador, criavam as peculiares condições que garantissem, ao menos, a sujeição do trabalho na produção do café. Importava menos a garantia de um monopólio de classe sobre a terra do que a garantia de uma oferta compulsória de força de trabalho à grande lavoura. De fato, porém, independentemente das intenções envolvidas, a criação de um instrumental legal e jurídico para efetivar esse monopólio, pondo o peso do Estado do lado dos interesses econômicos do grande fazendeiro, dificultava o acesso à terra aos trabalhadores sem recursos.¹³⁴

Por mais que a Constituição Imperial de 1824 garantisse o direito de propriedade em toda a sua plenitude¹³⁵, a Lei de Terras foi a primeira legislação brasileira a regulamentar a propriedade privada. Conforme preceitua Martins (2017), a legalização e a universalização do regime de propriedade privada da terra advinda com a Lei de Terras foi responsável pelas grandes transformações institucionais que anos mais tarde levaram à abolição do regime escravocrata e, conseqüentemente, à viabilização do capitalismo no Brasil.

Nesse cenário, a Lei de Terras deu estímulo à política de imigração europeia com o intuito de sanar o problema da mão-de-obra. Conforme preceitua Prado Júnior (1977), a extinção do tráfico de africanos aprofundou as incongruências do regime escravocrata, sendo que, também em razão do início da indústria manufatureira na segunda metade do século

¹³³ GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. 6ª ed. São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016, p. 421.

¹³⁴ MARTINS, José de Souza. *O Cativo da Terra*. São Paulo: Contexto. 2017. p. 50

¹³⁵ “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.” (Artigo 179, inciso XXII, da Constituição de 1824)

XIX, fez-se necessária a procura de trabalhadores provenientes do continente europeu. Contudo, o preenchimento da carência de escravizados com colonos europeus tornou-se um empreendimento fracassado em razão da incompatibilidade da existência entre trabalhadores escravos e europeus livres.¹³⁶ Neste cenário, a Lei de Terras, além de reforçar a expansão do latifúndio, estimulou a colonização ao dar a oportunidade do imigrante europeu livre adquirir a sua própria terra.¹³⁷

Prudente (2005) ressalta que a Lei de Terras foi responsável por definir posições entre imigrantes europeus e afrodescendentes, haja vista que referida legislação, para além de simplesmente regulamentar a propriedade privada, promoveu a colonização estrangeira no país patrocinada pelos cofres públicos em detrimento de uma população negra submetida às consequências do regime escravocrata. Conforme sustenta a autora, a Lei de Terras faz parte de um conjunto de normas fundamentadas sob o ideário racista que deram início no Brasil Colônia e que se estenderam sob o período republicano¹³⁸, que serão apresentados de um modo detalhado mais adiante. Outrossim, Delgado (2003) ressalta que, além de ser um estatuto mais conservador do que o regime de sesmarias, a Lei de Terras, ao liquidar com o regime de posses e admitir tão somente a aquisição da propriedade através da compra e venda, acabou com a possibilidade de transformar o setor de subsistência em propriedade familiar, bem como impediu que a população negra se transformasse em um novo contingente de posseiros fundiários, inclusive com a possibilidade da legalização dos quilombos.

No que concerne à população negra que vivia em quilombos, Prudente (2005) ressalta que, mesmo com o artigo 5º de referida legislação legitimar expressamente posse mansas e pacíficas em terras cultivadas¹³⁹, o reconhecimento de referidas ocupações não ocorreu em razão do interesse do legislador em impedir a população negra de ter acesso à terra:

¹³⁶ PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense. 1977. p. 175.

¹³⁷ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 466.

¹³⁸ “No período colonial e imperial destacam-se, além da Lei de Terras, a i) o Decreto de 25 de novembro de 1808, assinada pelo Príncipe Regente Dom João VI, responsável por conceder sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil; ii) Carta Régia de 23 de setembro de 2011, autorizando a colonização irlandesa na capitania do Rio Grande de São Pedro do Sul; iii) Decreto de 6 de maio de 1828, que autorizou a compra da Fazenda Morro Queimado, em Cantagalo, para o estabelecimento da colônia de suíços; iv) Decreto de 2 de junho de 1821, que concedeu terras para o estabelecimento de “engenheiros industriais”; v) Decisão nº 80, de 31 de março de 1824, que estabeleceu uma colônia de alemães no sul do Brasil; vi) Decreto de 20 de abril de 1824, que concede subsídios a colonos alemães de Nova Friburgo e vii) Carta Imperial de 24 de maio de 1824, que criou o cargo de Inspetor de Colonização Estrangeira na Província do Rio de Janeiro, responsável de, entre outras atribuições, receber os colonos e cuidar do seu arranjo.” Cf. PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Em busca das raízes de nossas desigualdades sociais*. Augusto Guzzo Revista Acadêmica, nº 7, 2005, p. 35-37.

¹³⁹ “Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo possessor, ou de quem o represente (...)” (Art. 5º da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) Cf. BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm

“Ora, a ocupação de terra por quilombos nunca foi interpretada como **“mansa e pacífica”**, a despeito de os principais quilombos durarem décadas e serem numerosos. Uma segunda ou terceira geração de brasileiros, nascidos nos quilombos, já cumpriram as exigências legais. A organização econômica dos quilombos compreendia o cultivo da terra, criação de animais, com venda ou troca do excedente para vilas e fazendas próximas. A exigência **“terra cultivada”** e **“moradia habitual”** estava cumprida. Ocorre que a intenção era justamente retomar terras ocupadas por negros, fossem quilombos, fossem povoações de pobres libertos.”¹⁴⁰

Contudo, necessário se faz compreender o conceito jurídico de quilombo no período colonial e imperial. Primeiramente, necessário ressaltar que o termo *quilombo* é uma palavra que designava uma instituição política e militar existente no continente africano, mas especificamente na África banto. Conforme conceitua Kabengele Munanga:

Coincidentemente, a formação da instituição quilombo no continente africano, especificamente na área cultural bantu, aconteceu também nos séculos XVI e XVII. O quilombo africano, no seu processo de amadurecimento, tornou-se uma instituição política e militar transétnica, centralizada, formada por sujeitos masculinos submetidos a um ritual de iniciação. A iniciação, além de conferir-lhes forças específicas e qualidades de grandes guerreiros, tinha a função de unificá-los e integrá-los ritualmente, tendo em vista que foram recrutados das linhagens estrangeiras ao grupo de origem. Como instituição centralizada, o quilombo era liderado por um guerreiro entre guerreiros, um chefe intransigente dentro da rigidez da disciplina militar.¹⁴¹

Dentro do contexto brasileiro, à palavra *quilombo* foi atribuída uma outra significação. O quilombo foi definido juridicamente pela primeira vez no ano de 1740, em uma resposta do rei do Portugal ao Conselho Ultramarino 28, conceituando-o como “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles”. Almeida (1999) ressalta que dentro desta definição contém cinco elementos: i) a fuga, haja vista que o fenômeno do quilombo estaria sempre vinculado a escravos fugidos; ii) abrigo de uma quantidade mínima de fugidos; iii) isolamento geográfico, pois os quilombos estariam sempre localizado sem locais de difícil acesso e longe da “civilização”; iv) ocupação como moradia habitual e v) autoconsumo e capacidade de reprodução para além da monocultura.

Dentro destas características, encontra-se o mais importante quilombo já registrado, Palmares, localizado na região de Alagoas e formado por negros escravizados fugidos que se estabeleceram na Zona da Mata no século XVII. O Quilombo de Palmares durou sessenta e cinco anos, quase o mesmo tempo de existência do império brasileiro, sendo que também

¹⁴⁰ PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Em busca das raízes de nossas desigualdades sociais*. Augusto Guzzo Revista Acadêmica, n° 7, 2005, p. 35.

¹⁴¹ MUNANGA, K. Origem e histórico do quilombo na África. Revista USP, n° 28: Povo Negro -300 anos. 1996, p. 63

acolhia brancos perseguidos, comportando nove aldeias, sendo a principal delas chamada de Aldeia do Macaco, destruída pelo bandeirante Domingos Jorge Velho no ano de 1694, com a captura de seu principal líder, Zumbi, na data de 20 de novembro de 1895, tendo este último sofrido decapitação e sua cabeça exposta em praça pública (PRUDENTE, 1980).

No âmbito jurídico, destaca-se a importância do Quilombo dos Palmares para a conceptualização de referido fenômeno como “fuga de escravizados fugidos” junto a juristas como Perdígão Malheiro¹⁴², com a pormenorização da existência e formação dos demais quilombos, como pretexto para justificar a repressão estatal junto destas comunidades, haja vista que em referido conceito “o que de fato se evidencia era o temor de que se existissem outros como Palmares, pois representariam uma ameaça à ordem vigente.”¹⁴³ Ademais, destaca-se que referida conceptualização encontra-se de acordo com o medo existente na elite política e econômica durante praticamente todo o século XIX, em razão de uma potencial tomada do poder local a partir dos quilombos, em razão dos acontecimentos ocorridos durante a Revolução Haitiana, bem como no período da Guerra do Paraguai.¹⁴⁴

Contudo, referida conceituação é insuficiente para descrever a complexidade existente junto à constituição dos quilombos no período colonial e imperial, pois, conforme Almeida (1999) por mais que o quilombo possa ser considerado como uma ação coletiva promovida por uma parcela da população negra que se opunha aos mecanismos de repressão da força do trabalho no âmbito do regime escravocrata e ao próprio sistema de produção advinda da *plantation*, os quilombos também se desenvolveram diante da decadência das grandes plantações de cana-de-açúcar no século XVIII, sendo que deste fenômeno surge a autonomia produtiva que conduz ao acampesamento de referidas comunidades negras concomitantemente à perda do poder de coerção dos grandes proprietários. Diante deste cenário, referido autor aponta diversas realidades que giram em torno da constituição dos quilombos, tais como a comunidade quilombola do Frechal, localizada no Estado do Maranhão, onde o quilombo, diante da decadência da monocultura, se constituiu a 100 metros da casa-grande em razão da forte autonomia de produção dos seus habitantes para o

¹⁴² “Outros quilombos menos importantes existirão sempre, e ainda hoje existem em várias paragens de tão vasto território, com perigo de dano da gente civilizada, barbarismo dos próprios escravos, ofensa à ordem pública, prejuízo do trabalho e, portanto da produção e riqueza, não obstante a sai constante perseguição e destruição.” (MALHEIRO, Agostinho Marques Perdígão Malheiro. *Escravidão no Brasil: Ensaio Histórico-jurídico-social*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1867)

¹⁴³ NUNES, Diego; SANTOS, Vanilda Honória dos. *Por uma história do conceito jurídico de quilombo no Brasil entre os séculos XVIII e XX*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 117-148, abr. 2021. p. 146.

¹⁴⁴ ALMEIDA, Alfredo W. B. de. *Os quilombos e as novas etnias*. In LEITÃO, Raimundo Sérgio Barros (Org.) *Direitos territoriais das comunidades negras rurais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA). 1999. p. 16.

autoconsumo, bem como casos de doação de terras e até mesmo da ajuda por parte de negros escravizados no pagamento de hipoteca das fazendas sob a promessa de que, com a quitação, as terras seriam entregues a estes últimos.¹⁴⁵

Gomes (1996) aponta na formação dos quilombos a existência do que é denominado pelo mesmo como “campo negro”, fenômeno que, para além do binômio fuga-resistência, envolve uma constelação de interesses e relações sociais entre quilombolas, escravizados, comerciantes, latifundiários e até mesmo autoridades estatais, sendo que neste cenário formou-se um campesinato negro dotado de autonomia e com capacidade para realizar transações comerciais ainda no regime escravista.¹⁴⁶

Por mais que possa se discutir a diversidade das situações pelos quais grupos formados por negros se apropriaram da terra, destaca-se que diante do enfraquecimento da monocultura e com o surgimento de comunidades negras formadas por escravizados e ex-escravizados possuidores de um sistema de produção singular, o principal objetivo no não reconhecimento e, conseqüentemente, no combate aos quilombos, que se reflete tanto na resposta do rei de Portugal ao Conselho Ultramarino 28, bem como na promulgação da Lei de Terras de 1850, eram trazer as terras dominadas pelos quilombolas novamente para os domínios dos grandes proprietários.

Ademais, acrescenta-se ainda o fato de que a legislação fundiária de 1850 se originou junto à crise da mão-de-obra escravizada desencadeada pela suspensão do tráfico negreiro, sendo que, com o receio de que referida crise pudesse afetar drasticamente o aproveitamento econômico da grande lavoura, fez-se necessária uma nova forma de interdição racial, social e jurídica que limitasse o acesso à terra.¹⁴⁷ Nesse sentido, destaca-se a relação da limitação da propriedade com a permanência do trabalho escravo:

A Lei de Terras, de 1850, e a legislação subsequente codificaram os interesses combinados de fazendeiros e comerciantes, instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade do padrão de exploração da força de trabalho, mesmo se o cativo entrasse em colapso. Na iminência de transformações nas condições do regime escravista, que poderiam comprometer a sujeição do trabalhador, criavam as peculiares condições que garantissem, ao menos, a sujeição do trabalho na produção do café. Importava menos a garantia de um monopólio de classe sobre a terra do que a garantia de uma oferta compulsória de força de trabalho à grande lavoura. De fato, porém, independentemente das intenções envolvidas, a criação de um instrumental legal e jurídico para efetivar esse monopólio, pondo o peso do Estado ao lado dos

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ GOMES, F. S.: "Quilombos do Rio de Janeiro do Século XIX", In: REIS, J. J. & GOMES, F. S. (orgs.): *Liberdade Por um Fio. História dos Quilombos no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996, pp. 278;282.

¹⁴⁷ MARTINS, José de Souza Martins. *O Cativo da Terra*. São Paulo: Contexto, 2017, p. 124.

interesses econômicos do grande fazendeiro, dificultava o acesso à terra aos trabalhadores sem recursos.¹⁴⁸

Outrossim, a criação de condições mínimas para a sujeição de uma população negra escravizada junto à grande lavoura foi estimulada pelo próprio processo lento e gradual da abolição do regime escravocrata no Brasil, situação que era refletida junto às leis abolicionistas. Nesse sentido, destaca-se que o artigo 2º, §1ª, da Lei do Ventre Livre (Lei Imperial nº 2.040, de 2 de setembro de 1871) ao facultar ao senhor, quando o menor atingisse a idade de oito anos, o direito de receber uma indenização por parte do Estado ou de utilizar-se dos seus serviços até a sua idade adulta, tinha como objetivo principal a proteção do patrimônio da classe latifundiária, corroborando inclusive com a escravização de nascituros livres.¹⁴⁹ Tal situação também se aplica à Lei dos Sexagenários, também chamada de Lei Saraiva-Cotegipe (Lei Imperial nº 3.270, de 28 de setembro de 1885), pois conforme explicita Ribeiro (2020):

“[...] Os escravos com sessenta anos de idade foram libertos, contudo, obrigatoriamente deveriam prestar serviços pelo prazo de três anos àqueles que até então eram seus proprietários, a título de indenização pela liberdade. Aqueles que estivessem no intervalo de idade entre sessenta e um e sessenta e quatro anos, ao completarem sessenta e cinco não estariam mais sujeitos à prestação dos serviços indicada.

Novamente a efetividade da legislação ficou prejudicada ao não considerar que a expectativa de vida dos escravos à época era muito mais baixa em relação ao que foi fixado legalmente para fins de concessão de alforria. E a disposição legal que determinou a permanência dos libertos maiores de sessenta anos para fins de cuidado com aqueles que haviam sido seus senhores, também não atribuiu liberdade de fato.”¹⁵⁰

Por mais que dentro do movimento abolicionista tenham surgido propostas além da abolição da escravatura – tal como a ideia de “democracia rural brasileira” levantada por André Rebouças, que envolvia, além da liberdade dos escravizados, a redistribuição de terras entre libertos e imigrantes, com o intuito de tornar estes últimos proprietários e, conseqüentemente, democratizar a propriedade da terra –, referidos ideais foram esquecidos, pois para a elite dominante à época o interesse maior era livrar o Brasil dos obstáculos que a escravidão trazia para a modernização do país do que realmente emancipar a população negra e escravizada.¹⁵¹

¹⁴⁸ Ibidem, pp. 50-51.

¹⁴⁹ PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980. p.56.

¹⁵⁰ RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo Estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo*. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020, pp. 56-57.

¹⁵¹ Ibidem. p. 77-79.

Nesse sentido, Cardoso (1977), em seus estudos sobre o regime escravocrata no Rio Grande do Sul, analisa o fato de como os interesses da elite econômica latifundiária moldaram os rumos da abolição da escravatura, bem como a falta de compromisso desta elite junto à população negra:

“Não era o sistema escravocrata que aparecia, diretamente, como a preocupação dominante, e muito menos o destino do negro, mas a ideia da Pátria “conspurada pela nódoa negra”. (...) Em pouco tempo, a Abolição, em vez de significar uma tentativa de resgatar um compromisso moral dos brancos para com os negros, como queriam os mais autênticos e consequentes abolicionistas, transformava-se numa pura virtude dos brancos, indiferente ao negro enquanto pessoa ou escravo – a generosidade do povo gaúcho, o apego à Pátria, que existia em cada um, fazia de todos “bons abolicionistas”, independentes das opiniões sobre a escravidão como forma de espoliação social ou das opiniões sobre o negro enquanto homem.”¹⁵²

Assim, mesmo com o advento de legislações que promoviam a emancipação gradual da população negra escravizada, o quilombo continuava a ser uma ameaça a ser combatida, haja vista que não convinha à classe latifundiária dominante. Deste modo, Nunes e Santos (2021) ressaltam que no século XIX o quilombo era conceituado como um espaço jurídico fora da lei e que precisava ser eliminado, sendo que os membros de referidas comunidades, equiparados à condição de negro fugido, deveriam ser severamente punidos pela esfera criminal, já que o crime de insurreição de escravos, previsto no artigo 113 do Código Criminal de 1830, era considerado um crime contra a própria segurança interna do Império.

O quilombo tornou-se um fenômeno formado por uma população negra que, além de desafiar a continuidade do regime escravocrata, desafiava a própria existência do latifúndio, devendo ser combatido com a finalidade de assegurar o monopólio da terra, bem como a força de trabalho baseada no regime escravocrata. Com isso, a ressignificação que o termo quilombo sofreu no período colonial e imperial – de uma instituição política e militar para uma aglomeração de escravizados fugidos e criminalizados pelo regime escravocrata – serviu para justificar uma dominação racial que tinha como finalidade defender os interesses do grupo majoritário, consistentes no término gradual do regime escravocrata que atendesse os interesses da elite latifundiária. Outrossim, a concepção liberal de propriedade privada, interpretada como um direito absoluto durante todo o período colonial e imperial, garantiu a concentração de terras por parte deste grupo, já que não havia interesse no reconhecimento da posse ou outras formas de propriedade que não assegurassem a monocultura e o modo-de-produção escravocrata.

¹⁵² CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata no Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1977. p. 214.

Com o advento da Lei Imperial nº 3.353, de 13 de maio de 1888, a escravidão foi extinta dentro do território brasileiro, sendo que pouco mais de um ano depois, em 15 de novembro de 1889, a república foi proclamada no Brasil. Contudo, tais acontecimentos não se converteram em emancipação da população afro-brasileira e, neste novo cenário, novas ressignificações do conceito *quilombo* ocorreram durante todo o período republicano, bem como que no âmbito jurídico, o predomínio de uma visão liberal da propriedade privada, associada à ideologia da democracia racial, fez com que as comunidades quilombolas permanecessem na invisibilidade, favorecendo a continuidade da concentração de terras nas mãos de uma elite agrária

2.2. A dominação pela invisibilidade: do início da República ao fim da Ditadura Militar

Com a promulgação da Lei Áurea no ano de 1888, a Monarquia perdeu sua base de apoio junto à elite latifundiária, haja vista que esta última, com a libertação da população negra escravizada, esperava assegurar o direito indenizatório em face do Estado proveniente da extinção da mão-de-obra servil, o que não ocorreu, sendo que desta insatisfação os fazendeiros se aproximaram do movimento republicano, situação que ensejou em um dos elementos essencial para a Proclamação da República, datada de 15 de novembro de 1889.

Dando continuidade ao que ocorreu pós-abolição, a República assegurou a igualdade formal, contudo, sem garantir a mínima segurança social e econômica à população negra recém-liberta. Este quadro prejudicial à população negra é retratada desta forma por Florestan Fernandes:

“Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos sem que o Estado, a Igreja ou outra qualquer instituição assumissem encargos especiais que tivessem por objeto prepara-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. O liberto se viu convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo, tornando-se responsável por sua pessoa e por seus dependentes, embora não dispusesse de meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva.

(...)

Perdendo sua importância como mão-de-obra exclusiva, ele também perdeu todo o interesse que possuía para as camadas dominantes. A legislação, os poderes públicos e os círculos politicamente ativos da sociedade se mantiveram indiferentes e inertes diante de um drama material e moral que sempre fora claramente reconhecido e previsto, largando-se o negro ao penoso destino que estava em condições de criar por ele e para ele mesmo.”¹⁵³

¹⁵³ FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”*. vol. 1. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008, pp. 29;32.

O que ainda destaca o início do período republicano é o fim da utilização do trabalho escravo, que já estava sendo abolida gradualmente até 1888, para a plena utilização de mão-de-obra livre, qualificada e assalariada. Por mais que a política imigratória tenha sido iniciada ainda no Segundo Reinado, com a Proclamação da República intensificou-se a política de imigração no Brasil, sendo que, mesmo com uma grande massa de negros e negras recém-libertos, optou-se pela política de inserção de imigrantes europeus nas relações de trabalho, haja vista que para a elite dominante os mesmos seriam mais aptos ao novo regime de trabalho.

Ressalte-se que a situação social da população negra após a abolição da escravatura confirma a tese de Quijano (2005) onde destaca que categoria *raça* se manteve no sistema capitalista, estabelecendo hierarquias raciais dentro do sistema de produção que se estendeu do regime escravocrata ao regime de trabalho assalariado:

As novas identidades históricas produzidas sobre a idéia de raça foram associadas à natureza dos papéis e lugares na nova estrutura global de controle do trabalho. Assim, ambos os elementos, raça e divisão do trabalho, foram estruturalmente associados e reforçando-se mutuamente, apesar de que nenhum dos dois era necessariamente dependente do outro para existir ou para transformar-se.

(...)

Assim, cada forma de controle do trabalho esteve articulada com uma raça particular. Consequentemente, o controle de uma forma específica de trabalho podia ser ao mesmo tempo um controle de um grupo específico de gente dominada. Uma nova tecnologia de dominação/exploração, neste caso raça/trabalho, articulou-se de maneira que aparecesse como naturalmente associada, o que, até o momento, tem sido excepcionalmente bem-sucedido.¹⁵⁴

Destaca-se que referido discurso tinha como base de apoio as teorias raciais surgidas no século XIX, principalmente as teses de Arthur Gobineau na obra *Essai sur l'inégalité des races humaines*. Gobineau defendia a existência de uma “hierarquia das raças”, onde algumas raças, em essência, eram intelectualmente mais capazes do que outras, com destaque à superioridade dos arianos como a raça branca proveniente da Ásia Central e que deixou a sua marca em várias civilizações durante toda a história da humanidade, sendo a miscigenação a decadência da própria civilização em razão da degeneração devido à mistura do sangue ariano (associado à raça branca burguesa) com raças mais escuras.¹⁵⁵

¹⁵⁴ QUIJANO, A. *Colonialidade do Poder: Eucocentrismo e América Latina*. In Lander (org). *Colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Colección Sur Sur*, Buenos Aires: CLACSO. 2005. pp. 118-119.

¹⁵⁵ BETHANCOURT, Francisco. *Racismos: Das Cruzadas ao século XX*. trad. Luís Oliveira Santos, João Quina Edições. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 384.

No Brasil, referidas teorias raciais tiveram grande influência nos estudos sobre o negro brasileiro ocorridos no final do século XIX e início do século XX, especialmente nas obras de Nina Rodrigues, Sílvio Romero e Oliveira Vianna. Sendo o principal doutrinador racista de sua época, Nina Rodrigues defendia a tese de que a inferioridade do negro africano estava fora de qualquer dúvida científica e que, independente de inata ou transitória, a civilização branca europeia se desenvolvia rapidamente, o que impossibilitaria que a mesma fosse testada. Com base neste pensamento, Nina Rodrigues, além de defender a tese de que as características raciais afetavam o comportamento social e que deveriam ser levadas em consideração pelas autoridades policiais competentes, também considerava a miscigenação como um problema, haja vista que o cruzamento de “raças” produziam indivíduos degenerados e que, considerando a questão do negro africano no Brasil, considerava a influência da raça negra em nosso território como o principal fator de inferioridade do povo brasileiro.¹⁵⁶

Sílvio Romero, que se considerava um darwinista social, considerava que toda nação é consequência da interação entre a população e o seu habitat natural, sendo que a população brasileira, por estar inserida dentro de uma região tropical, seria mórbida de vida curta e pesarosa. Para referido autor, a humanidade seria dividida em raças “superiores” e “inferiores”, sendo que a população brasileira era composta de três raças: o branco europeu, o negro africano e o índio nativo. Em sua análise, o branco “greco-latino” que veio para o Brasil era inferior ao branco “germano-saxão”, formado por ingleses e alemães, concordando com a inferioridade do negro africano em relação ao branco, bem como considerando os índios como a raça mais decaída em sua escala etnográfica.¹⁵⁷ Ao expor sobre a formação do povo brasileiro, expõe Sílvio Romero:

“Povo que descendemos de um estragado e corrupto ramo da velha raça latina, a que juntara-se o concurso de duas raças mais degradadas do globo, os negros da costa e os peles-vermelhas da América (...) O servilismo do negro, a preguiça do índio e o gênio autoritário e tacanho do português produziram uma nação informe sem qualidades fecundas e originais.”¹⁵⁸

Oliveira Viana foi responsável por desenvolver na década de 1920 uma formulação mais sistemática da teoria do branqueamento. O presente autor não era adepto de todas as premissas advindas do racismo científico, tendo em vista que não via as diferenças entre raças

¹⁵⁶ SKIDMORE, Thomas E.. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. trad. Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976. pp. 75-76.

¹⁵⁷ *Ibidem*. pp. 50-51.

¹⁵⁸ ROMERO, Sílvio. *A poesia popular no Brasil*. Revista Brasileira: 2ª fase. v.7, 1881. p.30 in SKIDMORE, T.E. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Trad. Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976. p. 52.

“inferiores” e “superiores” como absolutas. Por tal razão, o movimento imigratório seria uma possibilidade de “arianamento”, haja vista que o cruzamento de membros da raça branca com as duas raças primitivas (negra e indígena) contribuiria para elevar a pureza étnica através da miscigenação.¹⁵⁹ (SKIDMORE, 1976, p. 221).

Para Cardoso (1977) problemática das teorias raciais a sua relação com a política imigratória no Brasil encontra-se ainda no século XIX, onde a transição do trabalho servil para o trabalho assalariado fez com que a mão-de-obra desejada fosse a do branco, europeu e livre em detrimento do negro escravizado, pois acreditava-se que população branca advinda da Europa seria responsável pelo progresso do país; assim, após a Abolição da escravidão e com a Proclamação da República, a estratificação racial foi justificada pela inferioridade biológica da população negra, sendo que o seu despreparo social e cultural junto à sociedade competitiva, em vez de ser considerada como reflexo do próprio sistema escravocrata, foi visto como uma desigualdade natural.

Para Azevedo (1987), a política imigratória foi pautada pela valorização do europeu frente à ideia de inferioridade racial da população negra e indígena, sendo que havia diferenças entre os interesses da elite latifundiária, que aceitava a possibilidade de aceitar a população negra liberta como assalariados, e os interesses nacionais, que somente acreditavam na formação de uma nacionalidade brasileira com o concurso da “raça superior” branca e europeia dentro do território nacional.¹⁶⁰

Prudente, ao realizar análise sobre as legislações imigratórias durante o período republicano, aposta diversas políticas de cunho racista com o intuito de incentivar a imigração europeia a saber: i) Decreto n° 528, de 28 de junho de 1890, que proíbe a entrada de africanos e asiáticos em território nacional para fins de trabalho; ii) no período do Estado Novo, o Decreto-Lei n° 406/38, que delimita ao governo federal o direito de limitar ou suspender a entrada de indivíduos de determinadas raças; iii) Decreto-Lei n° 7.967/45, que, sob o pretexto de proteger os interesses do trabalhador nacional, necessidade de preservar e desenvolver junto ao imigrante, na composição técnica da população, as características mais convenientes de sua ascendência europeia. (PRUDENTE, 1980).

Destaca-se que, juntamente com as restrições de ingressos de indivíduos provenientes do continente africano em território brasileiro, no Estado Novo de Getúlio Vargas ocorre a superação das teorias raciais com a predominância a ideologia da democracia racial, que tem

¹⁵⁹ SKIDMORE, Thomas E.. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. trad. Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976. p. 221.

¹⁶⁰ AZEVEDO, Célia Maria Marinho de. *Onda Negra Medo Branco. O negro no imaginário das elites do século XIX*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. p. 85-86.

como obra principal as obras *Casa Grande & Senzala* e *Sobrados & Mucambos*, de Gilberto Freyre. Por mais que em ambas as obras não se encontre a expressão *democracia racial*, Freyre pregava a inexistência de preconceitos ou discriminações raciais no Brasil, pois entendia que a miscigenação encontrada na formação da sociedade brasileira exercia um efeito democratizante que afastava antagonismos das mais diversas ordens, contribuindo assim para que a questão da raça fosse superada pela questão cultural nos discursos sobre a formação da identidade nacional brasileira. (DA SILVA KERN, 2014).

Nesse sentido, assim expõe Gilberto Freyre em sua obra *Sobrados & Mucambos*, em sua primeira edição:

“Não ha duvida de que no Brasil "em contraposição a mestiçagem ethnica" persistem (...) as culturas "identificadas com as tres raças formadores da ethnica nacional". Principalmente a européa e a negra (...).Duvidamos, porém, que se possa dizer dessas culturas que se mantem entre nós "isoladas e oppondo umas ás outras os seus valores ethicos, metaphysicos, sociaes, economicos e politicos". Precisamente o característico mais vivo ambiente social brasileiro parece-nos hoje a reciprocidade entre as culturas, e não o dominio de uma pela outra, ao ponto da debaixo nada poder dar de si, conservando-se, como noutros paizes de miscegenação, num estado de crispação ou de recalque. Reciprocidade entre culturas que se tem feito acompanhar de intensa mobilidade social – entre classes e entre regiões. Mobilidade vertical e mobilidade horizontal. Talvez em nenhum paiz da extensão do nosso, o individuo do extremo Norte - do Pará, digamos – se sinta tão á vontade no extremo Sul e encontre tantas facilidades de ascensão social e politica. Entretanto é o caso de centenas de bachareis cearenses, paraenses, sergipanos, bahianos, pernambucanos - tantos delles mulatos ou caboclos - que teem feito carreira no Rio Grande, no Paraná, em São Paulo e até governado esses Estados e os representado no Congresso. Talvez em nenhum outro paiz seja possível ascensão social mais rapida de uma classe a outra: do mucambo ao sobrado. De uma raça a outra: de negro a "branco" ou a "moreno" ou "caboclo." ¹⁶¹

Hasenbalg (2005) salienta que o mito da democracia racial, fruto das produções intelectuais de uma elite predominantemente branca, tornou-se uma ideologia que tem como principal fundamento a negativa do preconceito e da discriminação racial nas relações sociais existentes no Brasil, sendo que os seus efeitos fortalecem o princípio liberal da igualdade:

Os princípios mais importantes da ideologia da democracia racial são a ausência de preconceito e discriminação racial no Brasil e, conseqüentemente, a existência de oportunidades econômicas e sociais iguais para brancos e negros. De fato, mais do que uma simples questão de crença, esses princípios assumiram o caráter de mandamentos: “(1) Em nenhuma circunstância deve ser admitido que a discriminação racial existe no Brasil; e (2) Qualquer expressão de discriminação racial que possa aparecer deve ser atacada como não-brasileira.” O conteúdo desse “verdadeiro culto da igualdade racial” é consubstanciado em afirmativas populares tais como “o negro não tem problema”, “não temos barreiras baseadas em cor” e “somos um povo sem preconceito”.

Do ponto de vista dos não-brancos, os efeitos da ideologia da democracia racial são semelhantes àqueles do credo liberal de igualdade de oportunidades. Isto é, a

¹⁶¹ FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mucambos: Decadencia do Patriarchado Rural no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1936, p. 368

responsabilidade pela sua baixa posição social é transferida ao grupo subordinado. A consequência lógica da negação do preconceito e discriminação é trazer para o primeiro plano a capacidade individual dos membros do grupo subordinado como causa de sua posição social, em detrimento da estrutura das relações intergrupais.¹⁶²

Nesse sentido, Gonzalez (2020) assevera que o mito da democracia racial acaba por camuflar a realidade de uma sociedade brasileira racialmente hierarquizada, o que beneficia a preservação de interesses do grupo racial dominante:

Na medida em que somos todos iguais perante a lei, que o negro é um “um cidadão igual aos outros” graças à Lei Áurea, nosso país é o grande exemplo da harmonia inter-racial a ser seguido por aqueles em que a discriminação racial é declarada. Com isso, o grupo racial dominante justifica sua indiferença e sua ignorância em relação ao grupo negro. Se o negro não ascendeu socialmente e se não participa com maior efetividade nos processos políticos, sociais, econômicos e culturais, o único culpado é ele próprio. Dadas as suas características de “preguiça”, “irresponsabilidade”, “alcoolismo” etc., ele só pode desempenhar, naturalmente, os papéis sociais mais inferiores.¹⁶³

A partir desta perspectiva, a ideologia da democracia racial serve com um instrumento de interpretação da igualdade a partir de uma visão de neutralidade racial. Conforme destaca Moreira (2017), a ideologia da democracia racial como narrativa jurídica:

[...] transforma a raça em uma categoria irrelevante no Brasil, motivo pelo qual minorias raciais não poderiam ser reconhecidas como grupos que merecem tratamento diferenciado. Essa narrativa jurídica defende então a neutralidade racial como parâmetro de interpretação da igualdade, reproduzindo, assim, um movimento transnacional que considera políticas de inclusão racial uma ameaça à democracia. A defesa da neutralidade racial informa muitos argumentos que classificam a mobilização política em torno da raça como um obstáculo à construção de uma forma de cidadania cosmopolita que necessariamente requer a superação de divisões sociais.¹⁶⁴

Dentro de um cenário onde a escravidão era considerada como uma ocorrência do passado, associada à promoção de teorias raciais que proclamavam a inferioridade racial da população negra em relação ao branco e, posteriormente, com a predominância da negação da problemática racial no Brasil advinda com a ideologia da democracia racial vigente até a década de 1980, ocorreu a invisibilidade dos quilombos no ordenamento jurídico durante o período republicano anterior à Constituição Federal de 1988.

Nascimento e Silva (2012) destacam que o mito da democracia racial é responsável por dificultar o reconhecimento das comunidades quilombolas ainda nos dias atuais, pois dissemina um discurso que, além de trazer a negativa de uma estratificação racial existente na

¹⁶² HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2005. p. 25.

¹⁶³ GONZALEZ, Lélia. *Por um Feminismo Afro-Latino-Americano: Ensaios, Intervenções e Diálogos*. Rio de Janeiro: Zahar. 2020. p. 160.

¹⁶⁴ MOREIRA, Adílson José. *Direito, poder, ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural*. In: Revista Direito & Práxis, vol. 08, n° 2, Rio de Janeiro: 2017. p. 849.

nossa sociedade, tenta homogeneizar a população, desconsiderando assim a diversidade étnico-racial existente no país.

Com isso, a ideologia da democracia racial, cumulada com o discurso liberal do direito da propriedade privada confirmado no período republicado pelo Código Civil de 1912, serviu para que as comunidades quilombolas permanecessem invisibilizadas para que uma elite agrária dominante preservasse o seu privilégio racial consistente na concentração estrutural fundiária. O reconhecimento da propriedade somente a partir de sua concepção liberal, ou seja, associada ao individualismo possessivo e passível de ser comercializada, desconsiderava a existência de outras formas de relacionamento com a terra para legitimar o próprio monopólio fundiário com o seu enfoque exclusivamente econômico, sendo que o reconhecimento da propriedade coletiva de uma minoria étnico-racial que, em sua maioria, se localiza na área rural - como as comunidades quilombolas – afetaria diretamente os interesses da elite agrária brasileira.

Contudo, mesmo com referida invisibilidade tendo se encerrado somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o fenômeno do quilombo acabou por ser objeto de estudos no âmbito das Ciências Sociais. Arruti (2006) assevera que desde a proclamação da república o termo *quilombo* sofreu diversas ressemantizações que ultrapassaram a interpretação predominante no período pré-republicano, ou seja, de um espaço de escravizados negros fugidos a ser combativo, separando-as em três correntes: o quilombo como resistência cultural, que tem como maior referência teórica Edson Carneiro e sua obra *O Quilombo de Palmares* e que oscila entre a interpretação teórica e antropológica ao tentar observar em que medida os quilombos reproduziam o modo de vida e africano; o quilombo enquanto resistência política, tendo como referência as obras *Rebeliões da Senzala*, de Clóvis Moura, e *Palmares: a guerra dos escravos*, sendo considerado como modelo para se pensar a relação potencial entre as classes populares e o Estado ou à ordem dominante e, conseqüentemente, como uma forma revolucionário de resistência popular e; o quilombo como uma combinação de resistência cultural e política, representada sobretudo pelas obras de Abdias do Nascimento, considerando o quilombo como representação máxima da resistência negra.¹⁶⁵

Assim se expressa Edson Carneiro, ao considerar o quilombo como um fenômeno de resistência cultural que reproduzia a organização da vida e dos Estados africanos:

¹⁶⁵ ARRUTI, José Maurício . *Mocambo: Antropologia e história do processo de formação quilombola*. 1. ed. Bauru: Edusc, 2006. pp.318-319.

“O quilombo, por sua vez, era uma reafirmação da cultura e do estilo de vida africanos. O tipo de organização social criado pelos quilombolas estava tão próximo do tipo de organização então dominante nos Estados africanos que, ainda que não houvesse outras razões, se pode dizer, com certa dose de segurança, que os negros por êle responsáveis eram em grande parte recém-vindos da África, e não negros *crioulos*, nascidos e criados no Brasil. Os quilombos, dêste modo, foram - para usar a expressão agora corrente em etnologia - um fenômeno *contra-aculturativo*, de rebeldia contra os padrões de vida impostos pela sociedade oficial e de restauração dos valores antigos.”¹⁶⁶

De outro modo, o pensamento de Clóvis Moura contribui para o entendimento dos quilombos como resistência política ao sistema escravocrata:

O quilombo foi, incontestavelmente, a unidade básica de resistência do escravo. Pequeno ou grande, estável ou de vida precária, em qualquer região em que existia a escravidão, lá se encontrava ele como elemento de desgaste do regime servil. O fenômeno não era atomizado, circunscrito a determinada área geográfica, como a dizer que somente em determinados locais, por circunstâncias mesológicas favoráveis, ele podia afirmar-se. Não. O quilombo aparecia onde quer que a escravidão surgisse. Não era simples manifestação tópica. Muitas vezes surpreende pela capacidade de organização, pela resistência que oferece; destruído parcialmente dezenas de vezes e novamente aparecendo, em outros locais, plantando a sua roça, constituindo suas casas, reorganizando a sua vida social e estabelecendo novos sistemas de defesa. O quilombo não foi, portanto, apenas um fenômeno esporádico. Constituíam-se em fato normal dentro da sociedade escravista. Era reação organizada de combate a uma forma de trabalho contra a qual se voltava o próprio sujeito que a sustentava.

Em Minas Gerais, Mato Grosso, Goiás, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Maranhão, onde quer que o trabalho escravo se estratificava, ali estava o quilombo, o mocambo de negros fugidos, oferecendo resistência. Lutando. Desgastando as forças produtivas, quer pela ação militar, quer pelo rapto de escravos, fato que constituía, do ponto de vista económico, uma subtração ao conjunto das forças produtivas dos senhores de engenho ¹⁶⁷

Clóvis Moura também assevera que a luta dos escravizados fugidos que se organizavam em quilombos foi responsável por enfraquecer o regime escravocrata e promover, mesmo que de forma inconsciente, a sua substituição pelo trabalho livre:

As revoltas dos escravos, como apresentamos neste livro, formaram um dos termos de antinomia dessa sociedade. Mas não formaram apenas um dos termos dessa antinomia: foram um dos seus elementos dinâmicos, porque contribuíram para solapar as bases económicas desse tipo de sociedade. Criaram as premissas para que, no seu lugar, surgisse outro. Em termos diferentes: as lutas dos escravos, ao invés de consolidar, enfraqueceram aquele regime de trabalho, fato que, aliado a outros fatores, levou o mesmo a ser substituído pelo trabalho livre.

O dinamismo da sociedade brasileira, visto do ângulo de devir, teve a grande contribuição do quilombola, dos escravos que se marginalizavam do processo

¹⁶⁶ CARNEIRO, Edison. *O Quilombo dos Palmares*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Companhia Nacional, 1988. (Brasília, 302). p. 14.

¹⁶⁷ MOURA, Clóvis. *Rebeliões da Senzala; quilombos, insurreições, guerrilhas*. 3ª ed. São Paulo: LECH Livraria Editora de Ciências Humanas. 1981, p. 87.

produtivo, e se incorporaram às forças negativas do sistema. Desta forma o escravo fugido ou ativamente rebelde desempenhava um papel que lhe escapava completamente, mas que funcionava como fator de dinamização da sociedade. As formas "extra legais" ou "patológicas" de comportamento do escravo, segundo a sociologia acadêmica, serviram para impulsionar a sociedade brasileira em direção a um estágio superior de organização do trabalho. O quilombola era o elemento que, como sujeito do próprio regime escravocrata, negava-o material e socialmente, solapando o tipo de trabalho que existia e dinamizava a estratificação social existente. Ao fazer isto, sem conscientização embora, criava as premissas para a projeção de um regime novo no qual o trabalho seria exercido pelo homem livre e que não era mais simples mercadoria, mas vendedor de uma: sua força de trabalho.

(...)

Nestes termos poderemos compreender com mais clareza o papel que os escravos rebeldes desempenharam. Não se trata de uma glorificação romântica. Trata-se de captar, dentro de um método sociológico dinâmico e não acadêmico, o sentido global de um processo: a passagem da escravidão para o trabalho livre. Nesse processo é que afirmamos ter o quilombola desempenhado papel importante, não tanto pelas suas intenções ou atitudes ideológicas, mas pelo desgaste econômico e assimetria social que produzia. Esses desajustes produziram-se em cadeia e refletiram-se, quer do ponto de vista de criar necessidade de serem os escravos considerados indesejáveis como máquinas de trabalho, quer pelo próprio ônus que tal procedimento acarretava, abrindo bolsões negativos na economia escravista e onerando conseqüentemente o conjunto do trabalho escravo. O sistema de controle social que por causa disto foram obrigados a montar os senhores de escravos, isto é, os elementos repressores, as instituições de combate ao quilombola, a mobilização de recursos econômicos para combater o escravo fugido, o pagamento aos capitães-do-mato e, além de outras despesas, a perda do próprio escravo que se rebelava, durante todo o tempo da escravidão, pesava como fator negativo. Além disso, tal fato, à medida que se agrava o problema com a maior participação dos escravos nesse processo de reação, influía na produção total e na margem de lucros individuais da classe colonial.¹⁶⁸

Abdias do Nascimento assim se manifesta sobre a sua concepção de quilombo enquanto resistência cultural e política da população negra:

“Onde poderemos encontrar essa vivência de cultura coletiva? Nos quilombos. Quilombo não significa escravo fugido conforme nos ensinam as definições convencionais. Significa reunião fraterna e livre: encontro em solidariedade, convivência, comunhão existencial. A sociedade quilombola ou quilombista apresenta uma etapa avançada no progresso humano e sócio-político em termos de igualitarismo econômico. Os precedentes históricos conhecidos confirmam esta afirmação. Como sistema econômico, o quilombismo tem sido a adequação, ao meio brasileiro, do comunitarismo e/ou ujamaísmo da tradição africana. Em tal sistema, as relações de produção diferem basicamente daquelas prevalentes na economia espoliativa de degradação social do trabalho, fundada na razão do lucro a qualquer custo, principalmente no lucro obtido com o suor e o sangue do africano escravizado. O quilombismo articula os diversos níveis da vida comunitária e na dialética interação social propõe e assegura a realização completa do ser humano. Nessa dinâmica, todos os fatores e elementos básicos da economia são de propriedade e uso coletivo. Disso resulta que o trabalho não se define como uma forma de castigo, opressão ou exploração: ele é primeiramente uma forma de libertação humana a qual todo o cidadão desfruta como um direito e uma obrigação social.

¹⁶⁸ MOURA, Clóvis. *Rebeliões da Senzala; quilombos, insurreições, guerrilhas*. 3ª ed. São Paulo: LECH Livraria Editora de Ciências Humanas. 1981, pp. 247-248.

Os quilombolas dos séculos XVI, XVII, XVIII e XIX nos legaram um patrimônio de prática quilombista. Cumpre aos negros contemporâneos manter e ampliar essa cultura afro-brasileira de resistência e de afirmação da nossa verdade. Um método de análise social, compreensão e definição de uma experiência concreta, o quilombismo expressa uma teoria científica inextricavelmente fundida à nossa prática histórica.”¹⁶⁹

Reis e Gomes (1996) ressaltam que o revisionismo histórico promovido pela Escola Paulista de Sociologia – compostas por sociólogos como Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni – enfatizavam a coisificação da população negra escravizada, colocando assim em segundo plano a resistência dos negros escravizados, sendo que escritores como Clóvis Moura, Décio Freitas, entre outros, passaram a privilegiar em suas análises referida resistência.

Nesse sentido, destaca-se a crítica de Décio Freitas ao revisionismo histórico brasileiro:

“Não foi menos alienada a visão do revisionismo histórico brasileiro, do qual seria de se esperar que, por coerência ideológica e metodológica, se debruçasse atentamente sobre os movimentos das grandes massas oprimidas do regime escravocrata. Esse revisionismo simplesmente ignorou as revoltas escravas – tal como jamais houvessem acontecido – pretendendo que as únicas manifestações libertárias da Colônia e do Império foram as das insurreições de homens livres. Na verdade, perdeu de vista o fato essencial de que essas insurreições livres não apenas deixaram de atacar a base objetiva da opressão e do atraso vigentes no Brasil – o escravismo como sistema econômico e social – como em última instância lhe emprestaram a sua adesão”¹⁷⁰

Andrade e Silva (2015), citando Arruti (2009), destaca que as ressignificações provenientes das obras de referidos escritores (Edson Carneiro, Clóvis Moura, Décio Freitas, Abdias do Nascimento, entre outros), influenciaram os primeiros estudos antropológicos sobre as comunidades negras rurais – que posteriormente seriam denominadas pela Constituição Federal de 1988 como *comunidades remanescentes de quilombo* – durante as décadas de 1970 e 1980, sendo que alguns estudos utilizaram a metáfora do quilombo, outros a evitavam, por considerá-la inadequada. Dentre referidos estudos antropológicos, destaca-se Almeida (1989), que já salientava a diversidade das origens das comunidades negras rurais para além do binômio fuga-resistência – tais como doações de terra realizadas com a desagregação da lavoura, compra ou posse de terras, fruto de premiações decorridas da prestação de serviços de terra, doações para terras de santos e recebimento de terras em troca

¹⁶⁹ NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo: uma alternativa política afro-brasileira*. Afrodiáspora – Revista trimestral do mundo negro. Ano 3. n° 6 e 7. São Paulo: Ipeafro, PUC-SP. 1985. p. 30.

¹⁷⁰ FREITAS, Décio. *Palmares: a guerra dos escravos*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990. p.12.

de serviço realizados por negros sacerdotes de cultos religiosos afro-brasileiros a senhores de escravizados – tendo como característica comum o uso comum da terra.

Outrossim, Almeida (2011) assevera que no período anterior a instauração da Assembleia Nacional Constituinte diversos movimentos sociais se reorganizaram no que foi chamado de “unidades de mobilização”, onde grupos sociais diferenciados convergiram os seus interesses com a finalidade de preservar as suas condições materiais de existência em face de programas e projetos de desenvolvimento econômico, sendo que se constituíram em verdadeiras forças sociais que, a partir da mobilização, aumentaram o seu poder de barganha frente ao Estado. Conforme preceito o autor:

Sem representar necessariamente categorias profissionais ou segmentos de classe, tais grupos têm se organizado em consistentes unidades de mobilização, não somente na Amazônia, mas em todo o país. O valor da força de trabalho não constitui sua base racional e declarada mas, a despeito disto, verifica-se um elevado grau de coesão em suas práticas, tornando-as formas ágeis e eficazes de organização política. Por se encontrarem atreladas a lutas localizadas e imediatas, cuja especificidade se atém ao próprio tipo de intervenção dos aparelhos de poder consorciados com interesses de empreendimentos privados, estabelecem uma articulação particular do político com o econômico. Mesmo com todas as diferenciações e desigualdades que porventura encerrem, estas unidades mobilizam-se pela manutenção das condições de vida preexistentes aos mencionados programas e projetos. Compõem-se, objetivando garantir o efetivo controle de domínios representados como territórios fundamentais à sua identidade e, inclusive, para alguns deles, à sua afirmação étnica. (...) As terras indígenas, as chamadas “terras de preto” ou das comunidades remanescentes de quilombos, as áreas tituladas e aquelas de posse aparecem aí alinhadas, uma após outra, num bloco compacto de reivindicações em que grupos sociais atingidos lutam para não serem removidos compulsoriamente (casos de barragens, campos de treinamento militar, ferrovias, rodovias, Base de Alcântara) ou para que não sejam forçosamente fixados (casos de garimpeiros face ao anteprojeto que institui o “regime de permissão de lavra mineral”, onde mudar de área explorada constitui crime).¹⁷¹

Segundo ainda preceitua Almeida (2011), referidas “unidades de mobilização” realizaram diversos encontros que, reunindo delegados e representantes de grupos distintos, tentavam transformar as demandas locais em eventos maiores de universalização. Concomitantemente ao surgimento destas “unidades de mobilização” que se reuniam em todo o território nacional com a finalidade, entre outras, de que os direitos étnico-raciais das comunidades quilombolas fossem devidamente reconhecidas, destaca-se a atuação do Movimento Negro Unificado (MNU) que, em um cenário de abertura democrática, denuncia o histórico processo de exclusão da população negra na sociedade brasileira, bem como levanta novas pautas em defesa dos direitos étnicos das minorias negras (RODRIGUES; NUNES; REZENDE, 2018).

¹⁷¹ ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombolas e novas etnias*. Manaus: UEA Edições, 2011. p. 16.

As pautas das comunidades quilombolas realmente entraram no cenário político nacional com a realização da Convenção Nacional do Negro (CNN), promovida pela MNU no ano de 1986 e que, ao final, confeccionou uma carta à Assembleia Nacional Constituinte no qual requereu, entre outras demandas, a garantia do “*título de propriedade da terra às Comunidades Negras remanescentes de quilombos, quer no meio urbano ou rural.*”¹⁷² Conforme preceitua Rodrigues, Nunes e Rezende (2018):

O Movimento Negro foi o ator social mais importante, no processo de redemocratização do Brasil, no que se refere aos direitos étnicos-quilombolas, tendo sido responsável pelas principais articulações do cenário político nacional, principalmente por ter produzido a abertura do campo político para as demandas étnicas das populações negras tradicionais. A luta pelo reconhecimento irrompeu um novo espaço de potencialidades para as demandas étnicas-quilombola no Brasil e, ao mesmo tempo, representou um marco para novas implosões e disputas sangrentas por direitos, colocando em xeque valores consagrados na moral dominante, tais como a concepção absoluta da propriedade capitalista que vigorava no ordenamento jurídico posto. Evidenciando, assim, formas que resistem a significação capitalista da terra e da cultura.¹⁷³

Assim, a luta pelo reconhecimento das comunidades quilombolas foi uma luta contra a histórica dominação racial advinda de uma elite agrária que, beneficiada por uma narrativa cultural que nega a desigualdade racial na sociedade brasileira (ideologia da democracia racial), associada a uma concepção de propriedade privada, preserva o seu privilégio consistente na concentração fundiária, sendo que tal fenômeno poderia ser refletido na nova Constituição Federal de 1988, conforme bem salientado pelos representantes do movimento negro organizado junto à Convenção Nacional do Negro pela Constituinte:

Embora conscientes de a "CONSTITUINTE-87" não terá a participação democrática do brasileiro, uma vez que o "Grupo" daqueles que serão encarregados da nova Carta Magna, vem sendo formado através de alianças entre as elites que sempre dominaram e designaram, em consequência, tanto cultural, quanto economicamente, os destinos do Povo.¹⁷⁴

Como será visto no capítulo seguinte, a resistência da Assembleia Nacional Constituinte de reconhecer dentro do texto constitucional o direito de propriedade das comunidades remanescentes de quilombos demonstram a tentativa da elite dominante agrária de manter a concentração fundiária às custas da manutenção da invisibilidade deste grupo étnico-racial, sendo que, mesmo após o direito à terra ter sido garantido pelo artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, tal grupo

¹⁷² CNN - CONVENÇÃO NACIONAL DO NEGRO PELA CONSTITUINTE. *Carta aos dirigentes do país e a todos os membros da assembleia nacional constituinte-87*. Brasília: 1986. p.6.

¹⁷³ RODRIGUES, Bruno de Oliveira; NUNES, Tiago de Garcia; REZENDE, Tayra Fonseca. *Movimento Negro e a pauta quilombola no Constituinte: ação, estratégia e repertório*. Revista Direito e Práxis, v. 10, n. 1, mar. 2019, p. 218.

¹⁷⁴ CNN - CONVENÇÃO NACIONAL DO NEGRO PELA CONSTITUINTE. *Carta aos dirigentes do país e a todos os membros da assembleia nacional constituinte-87*. Brasília: 1986. p.1.

continuou a tentar manter o seu privilégio ao interpretar referido dispositivo constitucional a partir da modificação da narrativa jurídica sem, contudo, renunciar aos seus interesses.

CAPÍTULO 3 – OS REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DE QUILOMBO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1. A demanda quilombola e a Assembleia Nacional Constituinte

O presente capítulo incumbirá de analisar o reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombo pela “Constituição Cidadã”, com ênfase à utilização, por parte dos grupos raciais dominantes que detém o monopólio da terra, de discursos jurídicos responsáveis por impor obstáculos à implementação de políticas públicas de regularização fundiária junto às comunidades quilombolas, responsável por manter os seus respectivos privilégios raciais no âmbito do monopólio da terra no Brasil.

Com isso, a partir do modelo apresentado por Clune (2021), destaca-se que a primeira etapa da implementação de uma política pública ocorre quando os movimentos sociais obtêm um comando jurídico por parte do governo, sendo que a compreensão do movimento social, bem como dos seus opositores, são elementos essenciais para o entendimento da própria implementação, haja vista que referidos atores deixam as suas marcas ao longo do processo de discussão e aprovação do texto legal. Assim, No que concerne ao reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombo, o comando jurídico que deu início à implementação da política pública não teve a sua origem com um ato de governo, mas sim com a promulgação, pela Assembleia Nacional Constituinte, da Constituição Federal de 1988, que consta no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

Contudo, faz-se uma crítica ao modelo proposto por Clune (2021), tendo em vista que, como será apresentado, os mesmos grupos de interesse são diretamente influenciadas pelos incentivos legais que tem origem junto às organizações reguladoras, respondendo em conformidade (ou desconformidade) com tais incentivos e agindo diretamente na preservação ou modificação normativa ou na interpretação do dispositivo legal.

As reivindicações do movimento negro junto à Assembleia Constituinte – principalmente do Movimento Negro Unificado (MNU) – associada à reflexão sobre o Centenário da Abolição da Escravatura no Brasil, foram elementos essenciais para a aprovação de dispositivos constitucionais criados para compensar a opressão histórica da

população negra.¹⁷⁵ Conforme consta no Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 9 de maio de 1987, o Centro de Estudos Africanos encaminhou junto à Assembleia Nacional Constituinte a Sugestão nº 2.886, assinada por 63 entidades vinculadas ao movimento negro e fruto das reivindicações realizadas na Convenção “O Negro e a Constituinte”, realizada em Brasília nas datas de 26 e 27 de agosto de 1986, onde consta, em suas reivindicações sobre a questão da terra, que fosse garantido o título de propriedade às comunidades negras remanescentes de quilombos, quer no meio urbano ou rural. (BRASIL, 1987, p. 531). Destaca-se ainda a proposta da deputada constituinte Benedita da Silva (PT/RJ), contida na Sugestão nº 9.013 e publicada no Diário da Assembleia Nacional Constituinte em 29 de maio de 1987, onde propõe que fosse inserido no texto constitucional relativo à ordem econômica dispositivo destinado a garantir o título de propriedade de terras às comunidades remanescentes de quilombo. Em suas justificativas, assim dispôs a parlamentar:

Sabemos que existem, espalhadas pelo nosso território, comunidades negras isoladas, ameaçadas de expulsão de suas terras, apesar de ocupa-las, em muitos casos, desde o século passado. Também está comprovado que a maioria da população destituída de terras e que concentra nas regiões mais pobres do meio-rural é afro-brasileira.

É de maior justiça assegurar às populações pobres o acesso à terra, seja no palco urbano, seja no meio rural, para que o negro vislumbre o País sobre nova ótica, desta feita mais positiva.

(...)

As propostas em apreço representam reivindicações de vários setores do Movimento Negro Nacional, as quais passamos às mãos dos senhores constituintes, de quem espera o indispensável apoio.¹⁷⁶

Com isso, percebe-se que já na Assembleia Nacional Constituinte, grupos de interesse em defesa da grande propriedade, com o intuito de manter os seus privilégios originados a partir da dominação racial, utilizaram de narrativas culturais com a finalidade de enfraquecer a reivindicação do movimento negro organizado em prol do reconhecimento constitucional dos remanescentes das comunidades de quilombo.

Nesse sentido, a União Democrática Ruralista (UDR), organização formada por setores da elite rural brasileira, exerceu forte influência junto à Assembleia Nacional Constituinte ao agir para barrar propostas de reforma agrária advindas com a redemocratização, formando uma frente defensora da grande propriedade fundiária que,

¹⁷⁵ LEITE, Ilka B. *O projeto político quilombola: desafios conquistas e impasses*. Revista Estudos Feministas. Florianópolis. 2008. p. 969.

¹⁷⁶ BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Câmara dos Deputados, Brasília, 29 mai 1987. pp. 24-25.

desprezando as regras da política partidária e com o apoio de outros constituintes ligados ao evangelismo e aos setores bancário e industrial, tornou-se a principal referência do grupo político conhecido como “Centrão”, possuindo aliados nos quadros mais conservadoras e antirreformistas dos partidos como o Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Liberal (PL), Partido Social Democrático (PSD), Partido Democrata Cristão (PDF) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (BRUNO, 1997).

O reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombo pela nova Constituição acarretaria no reconhecimento de um novo modelo de propriedade que afetaria os interesses das elites rurais, sendo que estas últimas, através de constituintes ligados à UDR e ao “Centrão”, tentaram suprimir na Assembleia Nacional Constituinte o reconhecimento desta comunidades junto ao texto constitucional, utilizando de um narrativa pautada na ideologia da democracia racial que, como anteriormente explicitado, sustenta a tese de que a raça não possui importância dentro da sociedade brasileira, com um discurso interpretativo do princípio da igualdade responsável por promover a continuidade da dominação racial consistente, neste caso, na concentração fundiária que historicamente excluiu as comunidades negras rurais do acesso à terra.

O discurso da ideologia da democracia racial utilizada pela elite rural na Assembleia Nacional Constituinte para impedir o reconhecimento das comunidades quilombolas é encontrada na emenda de supressão ao artigo 490 do Projeto de Constituição – que declarava a propriedade definitiva das comunidades negras remanescentes de quilombo – apresentada à Comissão de Sistematização pelo deputado Eliel Rodrigues¹⁷⁷ (PMDB/PA), sob a justificativa de que tal dispositivo seria discriminatório e uma ameaça à harmonia racial que, para referido constituinte, é um traço característico da formação social do Brasil:

Ao estabelecer que "fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos", o texto do Projeto Constitucional está enveredando por um caminho discriminatório, criando verdadeiros guetos e praticando o *apartheid* no Brasil.

O Importante, no país, é a integração das diferentes etnias que compõem o seu povo, sem discriminação de raça, cor, religião, posição social e tudo o mais que caracteriza os direitos e garantias individuais.

Dividir o país em terra dos índios, terra dos negros, terra dos brancos, etc é fragmentar os aspectos políticos e físicos da nacionalidade brasileira. Daí a razão de

¹⁷⁷ Pastor evangélico da Assembleia de Deus, Eliel Rodrigues durante a Assembleia Nacional Constituinte votou contra a limitação do direito da propriedade privada, o mandado de injunção e a desapropriação da propriedade produtiva. Cf. RODRIGUES, ELIEL. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/rodrigues-eliel>. Acesso em 19 de mai. de 2018.

nossa proposta de emenda supressiva, visando a garantia da conservação da nossa estrutura e identidade social.¹⁷⁸

No combate ao reconhecimento das comunidades quilombolas no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, a ideologia da democracia racial se relaciona com o discurso de preservação e defesa do direito da propriedade, como pode ser observado na emenda de supressão do mesmo artigo supracitado pelo deputado constituinte Acival Gomes (PMDB-SE):

A referida regra jurídica, cuja supressão do texto constitucional ora se propõe, constitui-se numa verdadeira situação de conflito entre os entes federados, União e Estados uma vez que permite a perda de propriedade de bens imóveis pertencentes aos Estados, em favor de comunidades negras ali estabelecidas, sem a tomada das providências prévias necessárias à transmissão daqueles domínios, ou mesmo por desapropriação.

Para tanto, na forma em que ali se encontra, necessário far-se-ia a concordância estatal, o que independeria da matéria constar de texto constitucional.

A permanecer no Projeto a norma em apreço, violado ficará de forma flagrante o direito de propriedade.

Destaca-se que ambas as sugestões de supressão do artigo 490 do Projeto de Constituição foram aprovadas pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, sendo considerada em um primeiro momento como discriminatória e violadora do direito de propriedade. Contudo, Gonçalves (2013) assevera que ocorreu uma verdadeira estratégia de combate por parte dos defensores dos remanescentes das comunidades de quilombo, pois, após duas rejeições, uma emenda do parlamentar constituinte Carlos Alberto Caó (PDT/RJ) acabou por apresentar um pedido de restauração de referido artigo junto à Comissão de Sistematização, sendo deslocada referida discussão aos projetos dos Atos das Disposições Transitórias. Conforme preceitua referido autor:

No parecer da Comissão, a proposta foi acolhida não para restabelecer o dispositivo que garantia o direito de propriedade das comunidades remanescentes, mas para deslocar a discussão para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No parecer consta que: “a declaração de propriedade definitiva de terras ocupadas por remanescentes de quilombos será considerada com vistas às Disposições Transitórias do Substitutivo”.

(...)

A ideia central de um Ato das Disposições Constitucionais Transitórias era reunir as normas de transição entre o regime Constitucional de 1967 para a Constituição de 1988, além de dispor sobre normas que, após a sua implementação, teriam a eficácia exaurida. O dispositivo sobre reconhecimento do direito de propriedade das comunidades remanescentes de quilombos estava longe de ser uma norma típica de transição. Pelo contrário: trata-se de uma norma que olha para um passado longínquo e lança seus efeitos para a eternidade.

¹⁷⁸ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 68 ADCT da Constituição Federal de 1988. [Mensagem institucional]. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/33842>. Acesso em: 04 abr. 2022.

Mas foi nos “subsolos” das discussões sobre as Disposições Constitucionais Transitórias – onde, certamente, não havia tanta visibilidade do corpo principal do texto constitucional – que as comunidades quilombolas puderam se articular, de forma menos evidente, por seus interesses. A luta por reconhecimento passou, metaforicamente, de uma ostentosa luta em campos de batalha para uma forma de combate que os quilombolas sempre estiveram muito mais familiarizados: a camuflada luta de guerrilha.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o termo *quilombo* passa a ter natureza jurídica lícita e, conseqüentemente, titular de direitos, sendo que com os debates ocorridos junto à Assembleia Nacional Constituinte ocorreu o redimensionamento da categoria *quilombo* para a categoria jurídica *comunidades remanescentes de quilombo*.¹⁷⁹ Leite (2008) explicita a importância das reivindicações do movimento negro para a aprovação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como o fato de que o dispositivo constitucional terminou por assegurar direitos historicamente negados a população negra – com ênfase reconhecimento do direito à terra e ampliação da cidadania – por parte do Estado Brasileiro:

A ressemantização do termo “quilombo” pelos próprios movimentos sociais e como resultado de um longo processo de luta veio traduzir os princípios de liberdade e cidadania negados aos afrodescendentes, correspondendo, a cada um deles, os respectivos dispositivos legais. 1 - Quilombo como direito a terra, como suporte de residência e sustentabilidade há muito almejadas nas diversas unidades de agregação das famílias e dos núcleos populacionais compostos majoritariamente, mas não exclusivamente de afrodescendentes.⁹ 2- Quilombo como um conjunto de ações em políticas públicas e ampliação de cidadania, entendidas em suas várias dimensões.¹⁰ 3- Quilombo como um conjunto de ações de proteção às manifestações culturais específicas.¹¹ Ao contrário da questão indígena, note-se que não houve anteriormente qualquer jurisprudência que reconhecesse os negros como fazendo parte do País. Um silêncio de um século é então rompido em 1988. A população negra brasileira – sua existência e persistência – foi, naquele momento, reconhecida e reafirmada, em vez de ser subsumida na idéia de embranquecimento do País, tão propalada nas primeiras décadas do século XX pela teoria da mestiçagem, que norteou o pensamento social brasileiro e as políticas públicas ao longo de todo o século.¹⁸⁰

Com a inserção da categoria *comunidades remanescentes de quilombo* junto à Constituição Federal de 1988, a luta das comunidades negras rurais que ocorreu em diversas regiões do Brasil ganhou a esfera pública nacional em razão da constitucionalização das demandas destas comunidades pela garantia da territorialidade, sendo que o texto constitucional inserido no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

¹⁷⁹ NUNES, Diego; SANTOS, Vanilda Honória dos. *Por uma história do conceito jurídico de quilombo no Brasil entre os séculos XVIII e XX*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, abr. 2021. p. 131-132.

¹⁸⁰ LEITE, Ilka B. *O projeto político quilombola: desafios conquistados e impasses*. Revista Estudos Feministas. Florianópolis. 2008. p. 671.

estabeleceu um aparato jurídico-legal responsável por dar sustentabilidade ao direito ao território para referidos grupos (MARQUES; GOMES, 2013).

A presente norma não se refere somente a uma “identidade histórica” que pode ser assumida e acionada pela legislação, mas impõe que os sujeitos históricos existam no presente e que tenham como condição básica o fato de ocuparem uma terra que deverá, por direito, ser titulada, sendo que a auto-atribuição do grupo como comunidade remanescente de quilombo define uma identidade afirmativa e uma territorialidade própria (O'DWYER, 2002). Nesse sentido, o reconhecimento de uma comunidade remanescente de quilombo envolve a junção entre território e identidade, correspondendo assim a uma afirmação étnica e política:

Hoje, passados quase dois séculos, tal grupo se vê e é reconhecido como quilombola. Ao ser reconhecido como quilombo observa-se que a ressemantização do conceito aqui passou por dentro de uma situação social diametralmente oposta àquela de uma certa tradição heróica e de resistência à dominação. Isto poderia inclusive ser lido como um absurdo histórico, entretanto se for considerada a autodefinição dos agentes sociais em jogo e caso se converta tal trajetória num fenômeno sociológico em que identidade e território seriam indissociáveis, tem-se uma outra ordem de fatos. O exemplo parece próprio de um quadro de dominação colonial em que os mecanismos repressores da força de trabalho transcendem à abolição formal da escravidão. Para desespero da técnica arqueológica a escavação aqui, como comprobatória, se trata de uma reconstrução social do grupo. Face a condições concretas de possibilidade de assegurar o território é que ele parece buscar alinhamentos. Ampliam-se com isto as estratégias registradas como garantidoras das vias de acesso à terra e do exercício da autonomia por escravos e ex-escravos em momentos históricos bem anteriores à abolição.¹⁸¹

Como pode ser visto, por mais que com a categoria *comunidades remanescentes de quilombo* tenha ressignificado o termo *quilombo*, transformando o seu conceito de um conjunto de escravizados negros foragidos a serem combatidos pelo Estado para uma coletividade detentora de direitos, a trajetória para a aprovação do artigo 68 do ADCT deixa claro a existência de duas forças sociais que ainda continuariam em conflito: de um lado, o movimento negro e lideranças quilombolas lutando pela demandas de reconhecimento de acesso à terra comunidades rurais negras historicamente oprimidas pelo Estado brasileiro, e de outro grupos de interesse ligados à elite agrária que combatiam referida pauta com a finalidade de garantir o privilégio racial consistente na concentração fundiária.

3.2. Avanços e retrocessos: da promulgação da Constituição ao governo FHC

Com o objetivo de tornar efetivo o comando jurídico exposto no artigo 68 do ADCT da Constituição Federal, inicia-se a segunda fase da implementação da política pública de

¹⁸¹ ALMEIDA, Alfredo W. B. de. *Os Quilombos e as Novas Etnias*. In: ALMEIDA, Alfredo W. B. de. *Quilombos e as Novas Etnias*. Manaus: UEA Edições, 2011. p. 67

reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombo, o que Clune (2021) chama de **incentivos legais** por parte das organizações reguladoras:

Os incentivos legais devem ser entendidos de maneira ampla, para incluir a imposição real ou provável de qualquer ação positiva ou negativa. Portanto, as sanções são apenas uma pequena parte dos incentivos legais. Outros são ordens diretas de executar ou não uma ação, exigências burocráticas, inspeções, investigações e ainda a ameaça de cada uma dessas medidas. O total de recursos aplicados na execução e a habilidade com que esses recursos são organizados e gerenciados são elementos óbvios da estrutura de incentivos.¹⁸²

Por mais que Clune (2021) não elenque expressamente entre os seus exemplos de incentivo legal a regulamentação de dispositivo legal por parte das organizações reguladoras, compreende-se que leis ou decretos e portarias advindos do Poder Executivo Federal (Presidência da República, FCP e INCRA) que estabelecem uma definição específica sobre o que é uma comunidade de quilombo e sobre quais órgãos governamentais serão competentes para a implantação da política, como um incentivo legal necessário para a efetivação da norma prevista no artigo 68 do ADCT. Como será apresentado, comandos jurídicos e incentivos legais ensejaram no surgimento de comportamentos tanto do movimento negro e quilombola organizado, como de grupos de interesse que se articularam contra a política pública de reconhecimento das comunidades quilombolas, resultando na sua judicialização.

A Fundação Cultural Palmares, criada pela Lei nº 7.668/88 foi criada para promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos advindas da influência negra no contexto da formação da sociedade brasileira, sendo que consta sua atribuição a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras quilombolas. Conforme pode ser retirado dos ensinamentos de Clune (2021), a criação da Fundação Cultural Palmares se encontra como um **novo comando jurídico** dentro da implementação da política pública de reconhecimento das comunidades tradicionais quilombolas, já que, por lei, foi instituída no âmbito federal uma organização reguladora destinada a dar efetividade ao comando jurídico já instituído junto ao artigo 68 do ADCT da Constituição Federal. Como salienta o autor:

[F]alar em “comando jurídico” como se fosse um ponto de referência fixo é completamente enganoso. (...) Numa visão prospectiva de uma implementação, pode-se antecipar que modificações da base jurídica serão frequentemente buscadas e por vezes obtidas. É apenas um exagero relativo dizer que comandos jurídicos, como regulamentos e interações de execução, vêm e vão.

Assim, por uma pluralidade de razões convincentes, a implementação inclui a obtenção e a especificação do comando jurídico. É difícil narrar qualquer parte da história de uma implementação sem referência aos limites legais existentes, e é

¹⁸² CLUNE, William H. *Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas*. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 11, n. 1, 2021. p. 30.

absolutamente impossível narrar a história completa de uma implementação sem atenção substancial à formação das políticas.¹⁸³

Outrossim, compreendo que não há distinção entre comando jurídico e incentivo, pois uma lei ou regramento que incumbe que determina que uma instituição é a organização reguladora responsável por uma determinada política pública, também acaba por incentivar os atores sociais interessados a se mobilizarem em torno da organização para que a política pública seja devidamente cumprida ou restringida, modificando o jogo de força política entre as partes, desencadeando comportamentos de contentamento ou descontentamento, sendo que a lei responsável pela criação da Fundação Cultural Palmares, além de ser um comando jurídico, também é um **incentivo legal**.

A partir desta premissa, percebe-se que, observando a criação da Fundação Cultural Palmares como incentivo legal, surgiu a desconformidade do movimento negro em relação à continuidade da indefinição normativa em torno da denominação “remanescentes de comunidades de quilombo”, bem como da indefinição institucional que ainda se encontrava a questão quilombola.

Nesse sentido, considerando que a totalidade dos recursos orçamentários disponibilizados para uma determinada política pública, bem como a forma são aplicados, são elementos constituintes da estrutura dos incentivos legais (CLUNE, 2021), salienta Guimarães Xavier (2018), que a Fundação Cultural Palmares desde o seu surgimento sofreu com a ausência de estrutura técnica, física e orçamentária para a realização da demarcação e delimitação dos territórios quilombolas.¹⁸⁴ Outrossim, partindo da premissa de que Clune (2021) considera a ideologia da organização reguladora como um dos principais determinantes para o sucesso dos incentivos legais, Oliveira (2008) salienta que, sob a competência da Fundação Cultural Palmares, as políticas públicas de reconhecimento dos territórios quilombolas ainda eram influenciadas por uma visão restrita de política de preservação cultural, principalmente pelo fato de receberem uma forte influência de integrantes do movimento negro urbano que ocupavam os seus quadros.

Oliveira (2008) ainda aponta que o problema sobre a definição do que era um remanescente de comunidade de quilombo tornou-se evidente no momento em que várias comunidades começaram a se auto atribuírem como quilombolas e a reivindicarem os títulos

¹⁸³ CLUNE, William H. *Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas*. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 11, n. 1, 2021. pp. 28-29.

¹⁸⁴ GUIMARÃES XAVIER, Fabiana. *Políticas Públicas para a cultura negra: a Fundação Cultural Palmares*. Dissertação (Mestrado interdisciplinar em Cultura e Sociedade). Orientador: Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim. Salvador: Universidade Federal da Bahia. 2018. p. 58.

nos termos da Constituição, sendo que a falta de padronização institucional sobre quais órgãos seriam responsáveis pela titulação das comunidades também foi responsável pela desconformidade da implementação da política públicas. Conforme aponta o autor:

Vale ressaltar, porém, o fato de que (...) tantos processos de titulação e reconhecimento iniciados nos anos 1990 seguiram parâmetros legais e rumos institucionais bastante distintos – uns sendo conduzidos pela FCP, outros pelo Inbra, outros por institutos de terra estaduais e outros processos, ainda, tramitando paralelamente em burocracias distintas.

Tal variedade de processos em andamento e a flagrante indefinição normativa sobre a questão quilombola tiveram ao menos duas importantes consequências ao longo da década de 1990. Em primeiro lugar, essa confusão chamou a atenção de novos setores da sociedade civil e do estado que passaram a se envolver mais diretamente com o tema dos remanescentes de quilombo. Em segundo, a revelação das sérias deficiências da legislação existente e a urgência pela definição de parâmetros mais adequados originaram uma onda de debates e proposições no interior de diferentes instâncias do estado.¹⁸⁵

Por mais que a criação da Fundação Cultural Palmares tenha contribuído para a revalorização das pautas étnico-raciais das comunidades quilombolas, principalmente em razão de ter sido a primeira organização estatal responsável por tratar das demandas de referido grupo depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, a desconformidade do movimento social negro em relação à implantação dos incentivos legais para a promoção da política pública de demarcação e titulação do território quilombola, relacionados principalmente à fragilidade institucional da FCP e à sua visão estritamente cultural da temática quilombola, encontra evidência em novembro de 1995, com a realização do *I Encontro Nacional de Quilombos*, promovido por organizações civis que representavam diversas comunidades quilombolas de diversas na cidade de São Luís do Maranhão, bem como da *Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida*, realizada em Brasília.

Afirma-se que os eventos acima expostos demonstram a desconformidade em relação às normas aplicadas até o momento pelo fato de que, do *I Encontro Nacional de Quilombos*, surgiu a Articulação Provisória das Comunidades Remanescentes de Quilombos (APCRQ) a principal entidade representante do movimento quilombola, que, um ano depois se tornou a Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombos (CONAQ), a principal organização representante do movimento quilombola no Brasil.¹⁸⁶ Outrossim, de ambos os eventos foram encaminhadas várias reivindicações ao Governo Federal para que políticas públicas fossem

¹⁸⁵ OLIVEIRA, F.M.B., *Mobilizando Oportunidades: visões sobre o recente movimento social quilombola*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo. 2008. p. 70.

¹⁸⁶ COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DOS QUILOMBOS (CONAQ). *Quem Somos*. Brasília. Disponível em: <http://conaq.org.br/nossa-historia/> Acesso em 04 nov. 2021.

efetivadas e que, ao final, foram responsáveis pela criação do Grupo de Trabalho Interministerial de desenvolvimento de políticas públicas em prol da população negra.¹⁸⁷

Com isso, a partir dos ensinamentos de Clune (2021) deu-se início ao **ciclo ascendente** da interação de implementação da política pública, já que as demandas dos movimentos negro e quilombola que envolvem o reconhecimento, delimitação e titulação das comunidades remanescentes de quilombos são orientados ao governo, a fim de que obter uma mudança formal direta na política de organização da política que, até o momento, não correspondia aos anseios das comunidades quilombolas.

Como resultado do ciclo ascendente ocorreu a **reformulação da política pública**, com a implantação de um **novo comando jurídico/ incentivo legal**, por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), da Portaria n° 307, de 22 de novembro de 2005, onde se deu maior ênfase ao problema fundiário que envolve as comunidades quilombolas ao dar mais formalmente mais protagonismo ao INCRA, com a determinação de que as comunidades remanescentes de quilombos inseridas em áreas públicas federais ou obtidas por processo de desapropriação ficariam sob a jurisdição de referido órgão e teriam as suas terras medidas, demarcadas e tituladas, bem como a criação do Projeto Especial Quilombola para atender as comunidades que tiveram os seus título de domínio expedidos pelo INCRA. Contudo, como ressalta Andrade e Silva (2015), referida portaria, ao mesmo tempo que determina a titulação de comunidades quilombolas, continua vaga ao não oferecer uma denominação específica sobre os remanescentes das comunidades de quilombo.

Contudo, na esfera federal, a maior conquista advinda desta reformulação se deu com a edição, por parte da Fundação Cultural Palmares, da Portaria n° 8, de 28 de abril de 1998, em substituição à portaria que até então definia os procedimentos de identificação no âmbito de referida instituição (Portaria n° 25, de 15 de agosto de 1995) e que estabeleceu normas para identificação, reconhecimento, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos no âmbito de referida instituição. Destaca-se que referido ato administrativo foi um marco em razão do seu artigo 2° ter acolhido as diversas autodenominações utilizadas pelos quilombolas, bem como os diferentes nomes que dão às suas terras, tais como “terras de preto”, “comunidades negras”, “mocambos”, “quilombos”, entre outros, sendo que referido

¹⁸⁷ COSTA. I.R. da. *Conaq: um movimento nacional dos quilombos*. Projeto Vida de Negro. 2008. Disponível em: <https://seppirhomologa.c3sl.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/2533/CONAQ%20UM%20MOVIMENTO.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em 04 nov. 2021.

dispositivo refletiu os conceitos de referidas comunidades no âmbito dos estudos antropológicos já desenvolvidos no âmbito acadêmico. (ISA, 1999, p. 69)

Assim, a partir da pressão exercida pelo movimento quilombola decorreu um **ciclo descendente** com a institucionalização da temática quilombola voltada mais especificamente à questão fundiária, respondendo o governo aos anseios das comunidades quilombolas e aliados e, pelo menos no momento, ensejou em um comportamento de **conformidade**, mesmo que parcial, destes atores sociais. De acordo com Oliveira (2013):

Tomadas em conjunto, todas essas iniciativas, tanto na esfera federal quanto estadual, demonstram como o ano de 1995 significou um marco de abertura de oportunidades políticas para a mobilização em torno da causa quilombola. Encontros nacionais, projetos de lei apresentados no Congresso, portarias internas de órgãos como o Incra e iniciativas legais implementadas no âmbito de Estados política e economicamente importantes como São Paulo sinalizaram uma nova disposição do governo em viabilizar os artigos da Constituição e revitalizar a luta pelos direitos dos remanescentes de quilombo. Assim, além de servirem de novos *canais* por meio dos quais entidades e militantes poderiam expressar suas opiniões e se posicionarem em meio aos debates envolvendo a questão quilombola, esses novos dispositivos – ao menos apontavam para um novo *movimento* do governo no sentido de acolher e fomentar um debate emergente.

Muito embora o número efetivo de comunidades tituladas no país não tenham sido muito expressivo, o período entre 1995 e 1999, conforme visto, foi de grande agitação e produção legal em torno da temática quilombola. A evidência de que o texto da Constituição continha sérias falhas generalizou-se não só no meio acadêmico (sendo adotada por juristas, antropólogos e outros especialistas) como, sobretudo, no interior dos partidos e das burocracias do estado. Cada vez mais, entidades governamentais passaram a se posicionar objetivamente diante das diferentes concepções de “quilombos”, “territórios quilombolas” e das formas de regulamentar suas situações fundiária, social e cultural. Novas *oportunidades políticas* haviam, portanto, sido abertas pelo estado, e a “questão quilombola” havia, definitivamente, se institucionalizado.¹⁸⁸

Contudo, Clune (2021) ressalta que dentro do jogo político que envolve a implementação de uma política pública, os movimentos sociais entram habitualmente em confronto com grupos de interesse que se opõem às suas demandas, sendo que referido fenômeno é reflexo da estrutura social. Os antagonismos e retrocessos política pública quilombola encontram-se no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, podem ser explicadas em razão do mesmo ter tido como um dos partidos de sua base aliada junto ao Congresso Nacional o Partido da Frente Liberal (PFL) – posteriormente chamado de Democratas e, em 2021, após fusão com o Partido Social Liberal (PSL), de União Brasil –

¹⁸⁸ OLIVEIRA, F.M.B., *Mobilizando Oportunidades: visões sobre o recente movimento social quilombola*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo. 2008. p. 76.

historicamente conhecido por representar os interesses da elite econômica e política do Brasil.¹⁸⁹ Como destaca Corbellini (2005):

Ao longo da história brasileira, as elites políticas conservadoras se relacionaram com o jogo político de diferentes maneiras. A política de negociação direta entre oligarquias regionais e o poder central, ou a aliança com os militares, foram algumas dessas formas. O êxito do PFL no processo de transição, e o seu papel destacado na política brasileira no período que vai do governo Sarney até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, também pode ser relacionado ao fato de que ele representa uma nova forma de relação de parte das elites conservadoras com a política brasileira. No PFL, elas se organizam como um *partido político* no sentido em que, com algum risco, podemos chamar de estrito desse termo. Ou seja, uma organização voluntária, institucionalmente autônoma, com identidade minimamente definida, preocupada em cultivar sua disciplina e sua coesão e capaz de distribuir prêmios entre os seus pares de maneira a preservar sua unidade e a sua existência enquanto organização política.¹⁹⁰

À época, o PFL tinha como um dos seus principais líderes o deputado federal Ronaldo Caiado (PFL/GO) fundador da União Democrática Ruralista (UDR) e da Frente Parlamentar da Agropecuária (FNA), mais conhecida como “bancada ruralista.”¹⁹¹ Como já dito anteriormente, diversos quadros do Partido da Frente Liberal (PFL) que atuaram na Assembleia Nacional Constituinte constituíam o “Centrão”, que tinha como principal referência política a União Democrática Ruralista (UDR), sendo esta última responsável por barrar propostas progressivas que afetassem diretamente os interesses da elite possuidora da grande propriedade. Stolz e Gusmão (2017) destacam a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) como a sucessora da UDR na defesa dos interesses latifundiários dentro do Congresso Nacional:

Depois da aprovação da Constituição Federal de 1988 a Bancada Ruralista manteve-se atuante, mesmo que informalmente, no período de 1990 a 1994. Sua fundação oficial ocorreu no ano seguinte, em 1995, com a assinatura por parte de deputadas(os) e senadoras(es) de sua ata de criação e que deu ensejo a chamada Frente Parlamentar da Agricultura. Em 2005, a fim de adequar-se às regras de regulamentação criadas pela Câmara dos Deputados, foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, que em 2008, passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Entre seus objetivos, constam: 1) o aperfeiçoamento contínuo da legislação referente à agropecuária nacional, através da influência no processo legislativo a partir das comissões temáticas nas duas Casas do Congresso Nacional; 2) o apoio as instituições interessadas no desenvolvimento da agropecuária, junto a todos os Poderes, inclusive em questões orçamentárias nos casos das entidades públicas; e, 3) a consolidação do posicionamento da Cadeia

¹⁸⁹ MOREIRA, Adílson José. *Direito, Poder e Ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural*. In: *Revista Direito & Práxis*, vol. 08, n° 2, Rio de Janeiro: 2017. p. 862

¹⁹⁰ CORBELLINI, Juliano. *O poder como vocação: o PFL na política brasileira (1984-2002)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2005. p. 147.

¹⁹¹ Informações retiradas da página eletrônica de Ronaldo Caiado, atualmente Governador do Estado de Goias. Disponível em: <http://www.ronaldocaiado.com.br/historia-2/>. Acesso em 12.03.2022.

Produtiva do Agronegócio quanto aos assuntos em tramitação no Congresso Nacional.¹⁹²

Conforme ressalta Costa (2012), em seus estudos sobre a bancada ruralista no Congresso Nacional, muitos dos representantes da elite latifundiária tem possuem laços de família que, no âmbito político, se constituem como um fenômeno de dominação política patrimonialista, sendo que também se constitui como um fenômeno de dominação racial, já que o reconhecimento de direitos territoriais de comunidades indígenas e quilombolas constituem uma ameaça à manutenção do seu privilégio, ou seja, a concentração fundiária:

Investidos de poder pelos capitalistas da agricultura nas entidades de representação de interesse patronal, pelos eleitores através do voto (nos cargos públicos eletivos e outras posições na estrutura burocrática do Estado), e protegidos pelo sobrenome e pelo patrimônio, os ruralistas tem travado um luta contra a classe camponesa, os povos indígenas e quilombolas e intentam cercear os seus direitos escrevendo mais capítulos sangrentos na história da apropriação do território nacional.¹⁹³

No ano de 1999, o Governo Federal, através do artigo 14, inciso III, alínea “c” da Medida Provisória nº 1.911, constituiu como competência do Ministério da Cultura o cumprimento do disposto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo que, com a expedição da Portaria Ministerial nº 447, o Ministro da Cultura delegou, em seu artigo 1º, à Presidência da Fundação Cultural Palmares a competência para praticar e assinar os atos necessários ao efetivo cumprimento de referido dispositivo constitucional, sob o fundamento de que cabe à referida instituição, nos termos da lei que a criou (Lei Federal nº 7.668, de 22 de agosto de 1988), a promoção da preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência da raça negra na formação da sociedade brasileira.

A Lei Federal nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003 estabeleceu, em seu anexo de programas finalísticos, o Programa Cultura Afro-brasileira, que expressamente previa a liberação de verbas destinadas à promoção de políticas públicas destinadas especificamente às comunidades remanescentes de quilombo, tais como: 1) capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento sustentável no âmbito das terras quilombolas; 2) formação continuada de docentes do ensino fundamental para atuação nos respectivos territórios; 3) reconhecimento, demarcação e titulação das comunidades e 4) tombamento das respectivas terras onde se encontram referidos grupos.

¹⁹² STOLZ, S.; GUSMÃO, C.F. *A influência da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na legislação e na formulação de políticas públicas direcionadas às pessoas que trabalham no meio rural*. In Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. 2017. p. 229.

¹⁹³ COSTA, Sandra Helena Gonçalves. *A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Orientador: Ariovaldo Umbelino de Oliveira. São Paulo: Programa Pós-Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2012. p. 302.

A Declaração de Durban, realizada junto à Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial e Intolerância Correlata na África do Sul em 2001, teve a sua importância para o processo de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombo, haja vista que foi estabelecido em seu Programa de Ação que os Estados devem, de acordo com as normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, solucionar os problemas de propriedade de terras ancestrais habitadas por gerações de afrodescendentes, bem como a promoverem a utilização produtiva da terra e o desenvolvimento de referidas comunidades, de acordo com sua cultura e autodeterminação (BRASIL, 2001, p.41).

Contudo, no mesmo ano de 2001, as conquistas junto ao reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos sofreram um grande retrocesso, pois o Decreto Presidencial nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, colocou grandes empecilhos para a total aplicabilidade do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. O presente fato se deu em razão de referido decreto somente reconhecer a propriedade coletiva de comunidades quilombolas se ocupadas por quilombos em 1888, bem como se estavam ocupadas por comunidades remanescentes de quilombo na data da promulgação da Constituição Federal, ou seja, 5 de outubro de 1988.

O decreto supracitado teve como referência para a sua edição o parecer da Subchefia de Assuntos Jurídicas da Casa Civil da Presidência da República nº 1.490, de 10 de setembro de 2001, que respondeu consulta sobre a legitimidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a promoção de desapropriações e reconhecimento da propriedade definitiva das comunidades remanescentes de quilombo. O presente parecer, baseando-se em uma visão estritamente historicista do conceito de quilombo, concluiu pela incompetência de referidos órgãos, pois se compreendeu que a Constituição tão somente reconheceu um direito pré-existente das comunidades quilombolas decorrentes da posse prolongada, contínua, pacífica e com *aminus domini* de terras por parte dos membros destes grupos que, desde à época imperial, formavam agrupamentos de escravos fugitivos, cabendo exclusivamente ao Estado outorgar títulos de propriedade coletivas, sendo que qualquer medida expropriatória seria, além de inconstitucional, um ato de improbidade administrativa (SBDP, 2002, pp. 20-21).

Em 2002 ocorreram novos antagonismos em torno do reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombo. Neste ano foi apresentado por parte do Governo Federal o Programa Nacional de Ações Afirmativas (Decreto nº 4.228) e o 2ª Plano Nacional de Direitos Humanos (Decreto nº 4.229), sendo que este último, em razão da influência da Declaração e do Plano de Ação de Durban, propôs metas específicas em prol da população

negra, inclusive em prol das comunidades remanescentes de quilombo. No mesmo ano o Congresso Nacional aprovou, através do Decreto Legislativo nº 143, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que estabelece em seus dispositivos a proibição por parte dos Estados de negar a identidade de um povo tradicional que assim se reconheça (artigo 1º, “a”, 2) e o respeito por parte dos mesmos da relação de tais grupos com a terra, inclusive os seus aspectos coletivos (artigo 13, 1).

Contudo, tais atos foram em contraste com propostas destinadas a dar maior efetividade ao disposto no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, como o veto, por parte do Poder Executivo Federal, do Projeto de Lei nº 3.207/97, de autoria da deputada federal Benedita da Silva, que promovia a regulamentação do procedimento do título de propriedade imobiliária das comunidades remanescentes de quilombo. Na Mensagem da Presidência da República nº 370, de 13 de maio de 2002, destinado para comunicar ao Congresso Nacional as razões do veto do Projeto de Lei nº 3.207/97, mostra-se a inobservância do direito coletivo à terra das comunidades tradicionais quilombolas, haja vista que considerou o direito à propriedade assegurado neste caso aos remanescentes e não às comunidades, tratando-se, a partir desta interpretação, de um direito individual, bem como, novamente através de uma leitura histórica do quilombo, considerou a expansão do termo *remanescentes de comunidades de quilombo* a grupos étnicos de preponderância negra identificáveis como “Terras de Preto”, “Comunidades Negras Rurais”, “Mocambos” ou “Quilombos”, como inconstitucional, já que Constituição Federal somente teria beneficiado os moradores de quilombos que viviam até a abolição da escravatura em referidas localidades, e que continuaram a ocupá-las até a promulgação da Carta Magna, não sendo admitida presunção legal, já que o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é taxativo.

Como já dito anteriormente, a falta de reconhecimento dos remanescentes das comunidades de quilombos está intrinsecamente relacionada com uma estrutura econômica responsável pela formação do privilégio racial consistente na concentração fundiária promovida por uma elite agrária que viu, graças à mobilização do movimento negro, o seu discurso jurídico de defesa ao direito absoluto da propriedade privada e a sua narrativa cultural da democracia racial enfraquecidos com o advento do artigo 68 da Constituição Federal de 1988. Percebe-se uma reestruturação dos grupos de defesa da grande propriedade – principalmente com a criação da recém-formada Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) e com o protagonismo do Partido de Frente Liberal (PFL) – sendo que, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso ocorreu a **desconformidade** com a implementação da

política pública quilombola advinda das mudanças que deram, primeiramente, um maior alcance à política pública com a adoção formal de concepções sobre remanescentes das comunidades de quilombo e propriedade que estavam de acordo com a realidade do grupo étnico-racial quilombola e, seguidamente, um maior protagonismo ao INCRA na demarcação e titulação dos territórios, direcionando a política pública, para além da preservação cultural, também à questão fundiária, originando assim um **ciclo descendente** surgido da influência das elites agrárias conservadoras que, no âmbito do Congresso Nacional, compunham a base aliada.

Assim, demonstra-se que, a partir da luta política que se deu em torno da implementação do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal nos primeiros anos da Nova República, os movimentos sociais e grupos de interesse que operam a favor ou contra a efetivação da política se articulam como atores internos a fim de que, com organizações criadas com a finalidade de defenderem as suas respectivas pautas, possam interferir diretamente na modificação e na criação do direito, contrariando assim o modelo de Clune (2021).

A luta em torno da política pública quilombola mostra a tentativa da elite agrária de preservar um privilégio racial consistente na concentração fundiária em detrimento das comunidades quilombolas, reflexo do racismo estrutural que continua a naturalizar a condição de subalternidade deste grupo minoritário, fenômeno que se tornará evidente com a judicialização da política pública no governo Lula.

3.3. As entranhas da dominação racial expostas: a judicialização da política quilombola à restrição orçamentária

A partir do modelo de Clune (2021), a **reformulação da política pública** advinda das modificações dos comandos jurídicos e incentivos legais no período do governo FHC deu origem a um **ciclo descendente** que gerou a **desconformidade** dos movimentos quilombolas e aliados, incluindo acadêmicos, sendo que, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, deu-se início a um **ciclo ascendente** por parte destes atores para que Decreto nº 3.912/01 fosse revogado, com a finalidade de novamente conceituar “remanescentes de comunidades de

quilombos” de acordo com a experiência e conhecimento das comunidades quilombolas, bem como para que a questão fundiária fosse colocada no centro da ação governamental.¹⁹⁴

Durante o mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foram aprovadas diversas legislações, bem como expedição de decretos destinadas à instauração de políticas públicas de combate à discriminação racial, bem como à promoção da igualdade racial, com destaque para a inclusão na rede de ensino da disciplina “História e Cultura Afro-Brasileira” (Lei Federal nº 10.639/03); criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Lei Federal nº 10.678/2003); criação da Política Nacional de Igualdade Racial (Decreto nº 4.886/03); criação do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº 6.872/09) e a promulgação do Estatuto de Igualdade Racial (Lei Federal nº 12.288/10).

Contudo, no âmbito da implementação da política pública de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos, destaca-se, a partir do modelo de Clune (2021), a expedição de um novo **comando jurídico**, Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2004, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação destes respectivos territórios, sendo que o seu artigo 2º, ao conceituar referido grupo como uma etnia reconhecida pela autoatribuição de sua identidade e dotados de atribuições territoriais específicas, não só se afasta do conceito historicista de *quilombo* encontrado nas legislações anteriores, como também vai ao encontro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro para o reconhecimento de comunidades tradicionais a partir da autoidentificação, nos moldes da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Foi instituído conjuntamente um Comitê Gestor, com a participação de representantes de diversos Ministérios do Governo Federal, com o intuito de elaborar um plano de etnodesenvolvimento destinado às comunidades remanescentes de quilombo, sendo que dos estudos provenientes das visitas técnicas realizadas por este órgão destinados para identificar as necessidades deste grupo criou-se o Programa Brasil Quilombola, onde restou estabelecido quatro eixos para o delineamento de ações junto a tais comunidades, quais sejam: *a) regularização fundiária*: destinada à resolução dos problemas relativos à imissão do título de posse da terra; *b) infraestrutura e serviços*: destinada para a promoção de mecanismos efetivos para a implantação de obras de infraestrutura e acesso a serviços sociais; *c)*

¹⁹⁴ Destaca-se que, entre as entidades representantes de comunidades quilombolas que pressionaram o governo Lula para a revogação do Decreto nº 3.012/01, encontra-se a CONAQ. Cf. em: <http://conaq.org.br/noticias/coletivo-de-mulheres-da-conaq/>. Disponível em 17.01.2022.

desenvolvimento econômico e social: destinadas para a implantação de modelo de desenvolvimento sustentável baseado nas características territoriais e na identidade coletiva e *d) controle e participação social*: destinado para promover a participação dos representantes quilombolas na confecção de políticas públicas destinadas às comunidades remanescentes de quilombo (BRASIL, 2004, p. 16).

Posteriormente foi expedido o Decreto nº 6.261/2007, de 20 de novembro de 2007, que dispôs sobre ações integradas para o desenvolvimento econômico e social junto às comunidades remanescentes de quilombos implementadas por meio do Programa Brasil Quilombola, denominada “Agenda Social Quilombola”, voltadas exclusivamente para a melhoria da qualidade de vida e para a ampliação do acesso aos serviços públicos junto a referidos grupos, voltadas ao acesso à terra, à infraestrutura e qualidade de vida, à inclusão produtiva e desenvolvimento local e à cidadania.

Por mais que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva tenha sido responsável principalmente por padronizar os procedimentos para o reconhecimento, demarcação e titulação das terras quilombolas no âmbito federal, bem como por ter criado pela primeira vez um conjunto de ações governamentais voltados exclusivamente para a promoção do desenvolvimento econômico e social das respectivas comunidades, não ocorreu a dissipação da insegurança jurídica em torno dos respectivos territórios.

No ano de 2004, o Decreto nº 4.887/04 teve a sua constitucionalidade colocada em cheque com a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), ocorreu a judicialização da política pública, sendo que na petição inicial se encontram os seguintes fundamentos jurídicos: 1) a inconstitucionalidade em razão do uso indevido da via regulamentar, sob o argumento de que referido ato normativo se tratar de um decreto autônomo, invadindo assim a esfera reservada à lei pela Constituição Federal; 2) a inconstitucionalidade da competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em proceder a desapropriação das áreas de domínio particular ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo, sob a tese do “marco temporal”, segunda o qual a Constituição Federal somente reconhece a propriedade definitiva dos remanescentes das comunidades quilombolas que fixaram residência nos respectivos territórios desde 5 de outubro de 1988, inexistindo assim qualquer propriedade particular a ser desapropriada; 3) a inconstitucionalidade da configuração dos titulares do direito à propriedade definitiva determinadas em referido decreto, sob o fundamento de que a Constituição Federal é clara ao estipular que a propriedade das terras quilombolas são destinadas aos habitantes das respectivas comunidades remanescentes de escravos fugidos e

que se encontravam na posse do território à época da promulgação da *Carta Magna*, não sendo permitidos critérios de autodefinição e 4) inconstitucionalidade em razão da excessiva amplitude das características necessárias das terras a serem tituladas, pois a sujeição da delimitação da área aos critérios indicados pelos próprios habitantes do território quilombola seria um procedimento inidôneo, sendo que a propriedade que deveria ser reconhecida no presente caso seria somente aquelas que, comprovadamente, durante a fase imperial, foram formadas por escravos fugidos.

Conforme assevera Clune (2021), uma das formas para se obter uma mudança formal na política pública são os litígios judiciais, onde as partes interessadas procuram os tribunais para obter, no mínimo, uma interpretação legal de acordo com os seus interesses, sendo que, em razão dos conflitos que podem surgir do fluxo e refluxo de forças contrárias dentro dos ciclos que envolvem a implementação das políticas públicas, a mesma não pode ser devidamente implementada enquanto o Poder Judiciário possa dar uma resposta que resolva determinado conflito.

Nesse sentido, pode-se considerar que o litígio judicial advindo da ADI nº 3.239 causou uma insegurança jurídica junto à implementação da política pública de reconhecimento das comunidades quilombolas pelo fato de, caso fosse julgada procedente, revogaria o comando jurídico que dava competência a organizações estatais responsáveis pela demarcação e titulação dos territórios, bem como a própria conceituação do fenômeno. Com isso, entende-se que o **ciclo ascendente** que culminou na expedição do Decreto nº 4.887/04 não encontraria desfecho, pelo menos no âmbito jurídico, até a pacificação do conflito pelo STF.

Destaca-se que o autor da Ação Direta de Inconstitucionalidade foi o Partido da Frente Liberal (PFL), sendo que em sua petição inicial se encontram elementos de que referido partido, enquanto representante dos interesses de uma elite política e econômica, utiliza de um determinado discurso jurídico destinado a impedir a atuação estatal com a finalidade de preservar os privilégios raciais existentes na sociedade brasileira.

Na análise destes elementos, cumpre destacar que, pelo menos no âmbito do reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos, pode-se incorrer no equívoco de que a argumentação de homogeneidade racial da sociedade brasileira não encontra amparo para deslegitimar os efeitos do artigo 68 da ADCT, haja vista que, como demonstrado anteriormente, referido dispositivo constitucional teve como principal ator responsável pela sua aprovação junto à Assembleia Nacional Constituinte o Movimento Negro, sendo que o seu principal objetivo foi garantir direitos historicamente negados a uma minoria étnico-racial.

Contudo, o Partido da Frente Liberal (PFL) – posteriormente chamado de Democratas e, atualmente, União Brasil – em sua petição inicial da ADI nº 3.239/04 apresenta um discurso jurídico que, mesmo não citando expressamente que o Brasil é um país onde a raça não possui relevância, reproduz a dominação racial da elite ruralista em face das comunidades quilombolas ao desprezar os saberes que estas últimas possuem de si próprias, conceituando o quilombo a partir da narrativa cultural reducionista.

Conforme salienta Quijano (2005), uma das características do processo de colonialidade construído a partir da ideia de raça consiste na hegemonia da produção do conhecimento por parte dos colonizadores europeus, sendo esta uma das formas de dominação e controle da subjetividade e da cultura dos povos colonizados. Nesse sentido, destaca Escobar (2005):

Um aspecto final da persistente marginalização do lugar na teoria ocidental é o das consequências que teve no pensar das realidades submetidas historicamente ao colonialismo ocidental. O domínio do espaço sobre o lugar tem operado como um dispositivo epistemológico profundo do eurocentrismo na construção da teoria social. Ao retirar ênfase da construção cultural do lugar a serviço do processo abstrato e aparentemente universal da formação do capital e do Estado, quase toda a teoria social convencional tornou invisíveis formas subalternas de pensar e modalidades locais e regionais de configurar o mundo.¹⁹⁵

Primeiramente, importante constar o entendimento de Cerqueira (2006) sobre a interpretar o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, onde destaca como a concepção reducionista de quilombo não reflete a heterogeneidade do origem das diversas comunidades quilombolas existentes no Brasil:

Se fizéssemos uma espécie de *brainstorm* para identificar quais as idéias relacionadas à expressão "remanescentes de comunidades de quilombos" que vêm à mente, o resultado possível e até mesmo provável seria: "reunião de negros rebeldes fugidos"; "local isolado e escondido"; "Quilombo de Palmares"; "escravos fugidos"; "período escravocrata"; "comunidades isoladas que pretendiam recriar uma África pura nas Américas"; "tráfico negreiro", entre outras expressões e imagens correlatas. Esse resultado é fruto do conceito histórico tradicional que está enraizado na noção de quilombo visto como uma alternativa ao sistema escravocrata, onde os escravos negros fugidos escondiam-se e isolavam-se do restante da sociedade. Não é neste sentido que o termo "remanescentes de comunidades de quilombos" é utilizado no artigo 68 do ADCT.

Ressalte-se que tanto os estudos históricos como os antropológicos contemporâneos têm mostrado que as comunidades quilombolas constituíram-se não apenas através das fugas com ocupação de terras livres e isoladas, mas igualmente através de heranças, doações, compras, recebimentos de terras como pagamento de serviços prestados, entre outras formas, anterior ou posteriormente à abolição. Mostravam, ainda, que tais comunidades não permaneciam isoladas, porém em contato físico e econômico com populações vizinhas. Nem todos os quilombos seguiam o padrão palmarino.
(...)

¹⁹⁵ ESCOBAR, Arturo. *O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?* In LANDER, Edgardo (coord.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas*. Tradução de Júlio César Casarin Barroso Silva. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 64.

Com efeito, restringir a interpretação da expressão "que estiverem ocupando suas terras" a 1.888 foge ao espírito do que o Constituinte Originário pretendia corrigir. Considera-se possível falar em quilombos mesmo após a libertação formal dos escravos, uma vez que continuam sendo o único espaço de resistência e sobrevivência de muitos negros diante do contexto de exclusão social.¹⁹⁶

Nesse sentido, Santos (2018), entende que o discurso jurídico apresentado pelo partido Democratas está assentado em uma **colonialidade do saber**, pois uma interpretação constitucional que considera inidônea a autoidentificação de uma comunidade que, por vontade própria, se declare como quilombola, coloca os saberes e a própria experiência de vida do grupo étnico-racial minoritário como indignos de serem analisados pelo sistema jurídica por serem considerados inferiores. Neste cenário, somente são consideradas como uma concepção válida de quilombo aquela que historicamente foi apresentada por uma elite dominante predominante branca – um agrupamento formado por escravizados fugidos que ocupavam determinado território ainda no período imperial -, sendo que a experiência dos negros que se autoidentificam como quilombolas não possui espaço em razão da impossibilidade dos subalternos poderem falar no direito ocidental.¹⁹⁷

Ressalte-se que a **colonialidade do saber** continua quando tenta se estabelecer um **marco temporal** que garantisse somente a titulação dos territórios de remanescentes das comunidades de quilombos que estivessem sob suas posses a partir do dia 5 de outubro de 1.988, data da promulgação da Constituição Federal. Destaca-se que tal restrição, além de desconsiderar a experiência de vida das populações quilombolas, desconsidera o próprio processo de expropriação que diversas comunidades quilombolas sofreram ao longo de sua existência, sendo que o reconhecimento de determinado marco seria a legitimação dos diversos processos de usurpação e violência sofrida por referido grupo étnico-racial.

Nesse diapasão, a **colonialidade do saber** também é encontrada na discussão sobre o modelo de propriedade coletiva dos remanescentes das comunidades de quilombo. Como já dito anteriormente, o reconhecimento dos territórios quilombolas na Constituição Federal de 1988 foi contra os anseios da elite ruralista na Assembleia Nacional Constituinte, sendo que o artigo 17 do Decreto nº 4.887/04, ao prever o título coletivo e pro-indiviso dos territórios quilombolas, bem como a inserção obrigatória de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, impede que referida propriedade em algum período

¹⁹⁶ CERQUEIRA, Sandra Caseira. *Regularização fundiária das terras quilombolas: aspectos teóricos e práticos / Land regularization of quilombolas: theoretical and practical aspects*. Revista de Direito da Cidade, v. 1, n. 2, p. maio 2014. pp. 137-138.

¹⁹⁷ SANTOS, Joaquim José Ferreira dos. *Disputa de sentidos do conceito de quilombo: decolonialidade e colonialidade no âmbito direta de inconstitucionalidade 3239*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Piauí. Teresina. 2019. p. 115.

volte a ser comercializada, trazendo um outro modelo de propriedade para além de sua concepção privada e passível de troca.

Com isso, a **colonialidade do saber** se dá na também na falta de reconhecimento de outro modelo de propriedade para além de sua concepção privada, sendo que a experiência quilombola de uso comum da terra, para a elite possuidora de grandes propriedades, não deve ser reconhecida pelo Direito. Assim, o direito à propriedade só seria assegurado ao remanescente de quilombo que, à época da promulgação da Constituição de 1988, tinha real intenção de dono, ou seja, de forma individualizada. Conforme destaca Santos (2015):

A forma coletiva do apossamento da terra (...) convulsiona a propriedade privada que tem base constitucional no direito brasileiro. Desse modo, essa experiência quilombola não pode se materializar em direito. É a vontade individual que deve ser prestigiada e protegida.

(...)

Portanto, de acordo com o DEM, apenas quando o integrante da comunidade quilombola se comporta de maneira individualista, tomando para si as terras que pertencem à comunidade, é que seu comportamento traduz uma conduta que merece reconhecimento do direito. Quando a atitude do negro ou da negra quilombola se assemelha a do colonizador, a ciência do direito a traduz como uma prática legal.¹⁹⁸

A **colonialidade do saber** apresentada por Santos (2018) a partir de uma perspectiva decolonial, dialoga perfeitamente com uma das cinco categorias de opressão apresentada por Young (2021), chamada de **imperialismo cultural**, conceituada como a universalização das experiências, valores, objetivos e realizações dos grupos dominantes e seu estabelecimento como norma, caracterizada como um instrumento de dominação social, principalmente quando grupos historicamente subordinados desafiam referida pretensão de universalidade:

Um encontro com grupos diferentes do grupo dominante, entretanto desafia sua reivindicação de universalidade. O grupo dominante guarda sua posição submetendo o outro grupo aos critérios de suas normas dominantes. Consequentemente, a diferença das mulheres em relação aos homens, dos nativos americanos ou africanos em relação a europeus, judeus e cristãos, homossexuais e heterossexuais ou trabalhadores e profissionais são reconstituídos como desvio e inferioridade. Os grupos dominantes e suas expressões culturais são normais, universais e, portanto, comuns. Como as expressões culturais do grupo dominante são as únicas expressões que recebem ampla disseminação, os grupos dominantes constroem as diferenças que alguns grupos apresentam como carência e negação em relação às normas, e esses grupos passam a ser marcados como o outro.

(...)

O imperialismo cultural envolve o paradoxo de se experienciar como invisível, ao mesmo tempo em que se é marcado e percebido como diferente. A perspectiva de outros grupos domina a cultura sem que a percebam como perspectiva, e suas expressões culturais são amplamente disseminadas. Essas expressões culturais dominantes no mais das vezes simplesmente não prestam atenção à existência e experiência desses outros grupos, apenas para mencioná-los ou se referir a eles de maneiras estereotipadas ou marginalizadas. Essa, então, é a injustiça do imperialismo cultural: que a experiência e interpretação do grupo oprimido sobre

¹⁹⁸ SANTOS, Joaquim José Ferreira dos. *Disputa de sentidos do conceito de quilombo: decolonialidade e colonialidade no âmbito direta de inconstitucionalidade* 3239. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Piauí. Teresina. 2019. p. 115.

a vida social não en-contra nenhuma expressão que toque a cultura dominante, enquanto essa mesma cultura impõe ao grupo oprimido sua experiência e interpretação da vida social.¹⁹⁹

Conforme aponta Moreira (2020), grupos privilegiados utilizam do fundamento liberal do discurso de direitos e de narrativas culturais próprias para demonstrar que todas as pessoas supostamente estão no mesmo patamar, em uma situação de igualdade, o que, em tese, deslegitimaria qualquer argumento que considerasse a existência de hierarquias raciais dentro da sociedade. No âmbito do reconhecimento da propriedade dos territórios quilombolas, a ideologia da democracia racial se estabelece a partir do momento que a interpretação do direito de propriedade no presente caso é assegurada ao indivíduo, e não à coletividade, sendo que tal argumento transforma a questão do acesso à terra das comunidades quilombolas não mais como a proteção de um direito étnico-racial em prol de um grupo subalterno, mas sim como mais um direito individual a ser assegurado, colocando assim todos em um mesmo patamar igualitário.

Assim, por mais que a narrativa cultural da democracia racial não se encontra diretamente citada pelos Democratas (atual União Brasil) em sua petição inicial, ela continua presente, porém modificada. Tal fato ocorreu em razão da Constituição Federal de 1.988, a partir do disposto no artigo 68 do ADCT, ter reconhecido a existência de um grupo étnico-racial que, em razão de sua especificidade sociocultural, difere da identidade do grupo majoritário. Contudo, foi a partir da concepção da propriedade privada, bem como da defesa do direito de propriedade, insistentemente utilizada pela elite agrária junto à ADI nº 3.239, é que a ideologia da democracia racial se manteve camuflada, porém presente.

A falta da possibilidade de se argumentar o discurso da democracia racial brasileira diante de um dispositivo constitucional que reconhece a existência de uma minoria étnico-racial que historicamente teve o seu direito à terra negado, fez com que o grupo dominante utilizasse da defesa do direito da propriedade, a partir da concepção de propriedade individualizada, para negar a existência singular de um modo de vida e de relação com a terra que esteja de acordo com a realidade de um grupo minoritário. Partindo dos ensinamentos de Moreira (2017), a concepção liberal de propriedade privada apresentada como um modelo universal, associada à uma denominação reducionista de “quilombos” que sustenta as teses jurídicas do marco temporal e da ilegitimidade da autoatribuição, demonstra a tentativa do grupo dominante em legitimar um projeto de dominação racial que, ao restringir ao máximo o

¹⁹⁹ YOUNG, I. M. *Cinco faces da opressão*. In *Revista de Direito Público*, n.97, 2021, pp. 498-499.

direito à terra das comunidades quilombolas, tem como finalidade preservar os seus privilégios baseados na concentração fundiária.

Tal perspectiva se retira, primeiramente, da defesa exacerbada do direito à propriedade privada junto à ADI nº 3.239, tanto por parte do Democratas, bem como por parte de organizações que atuaram como *amici curiae* a favor do autor da demanda. Cita-se parte da petição inicial da ADI nº 3.239 promovida pelo partido político Democratas que, ao tentar justificar a incompetência do INCRA na desapropriação de imóveis particulares dentro de territórios quilombolas, praticamente utiliza de um discurso jurídico que prevê uma defesa absoluta da propriedade privada:

Ante o enunciado constante no art. 68 do ADCT, descabe ao Poder Público desapropriar a área, visto que a propriedade decorre diretamente da Constituição. Nos termos da dicção constitucional, *é reconhecida a propriedade coletiva*. Ou seja, não há que se falar em propriedade alheia a ser desapropriada para ser transferida aos remanescentes de quilombos, muito menos em promover despesas públicas para fazer frente a futuras Coremanescentes das comunidades quilombolas que lá fixam residência desde 5 de outubro de 1988. O papel do Estado limita-se, segundo o art. 68 do ADCT, a meramente emitir os respectivos títulos.²⁰⁰

Considerando que as organizações, da definição de North (1991), são grupos de indivíduos que se reúnem em prol de objetivos comuns, sendo também possível a interação com outras organizações, destaca-se que todas as entidades que entraram como *amici curiae* em favor dos pedidos formulados pelos Democratas junto à ADI nº 3.239 representam elites econômicas – principalmente a elite agrária – em defesa do direito da propriedade privada, tais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Indústria e Pecuária do Brasil (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB) e Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA).

No mesmo sentido, destaca-se trecho da manifestação da Sociedade Rural Brasileira (SRB), entidade que atuou como *amicus curiae* em referido processo que, além de se sustentar no discurso liberal do direito à propriedade, desqualifica as experiências de vida e saberes dos integrantes das comunidades quilombolas:

O inciso XXII, do artigo 5º da Constituição Federal é claro ao asseverar o direito à propriedade, o qual não deve, nem pode, ser relativizado em prol de ideologias e concepções corporativistas daqueles que momentaneamente ocupam o poder. Os direitos e garantias fundamentais constituem o eixo central do nosso ordenamento jurídico, cabendo a esta Colenda Corte preservá-los acima de tudo.²⁰¹

²⁰⁰DEMOCRATAS. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. Petição Inicial*. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2004. p. 13.

²⁰¹ SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. Petição Inicial*. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2004. p. 736.

A defesa do direito de propriedade, a partir da sua concepção liberal da propriedade provada, encontrou apoio no princípio da igualdade formal nas razões de ingresso à demanda apresentada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), demonstrando que a ideologia da democracia racial, mesmo que camuflada, ainda encontra espaço como discurso jurídico:

[A] CNI entende que referido ato normativo [Decreto n° 4.887/03] ao permitir a desapropriação de terras particulares, em especial a desapropriação de propriedades produtivas, como é o caso das indústrias, atinge o núcleo essencial do direito de propriedade, além de todos os princípios da ordem econômica elencados no art. 170 da CF, em especial os princípios da valorização do trabalho humano, da livre iniciativa, da propriedade privada.

Nessa linha de raciocínio, restam também violados os fundamentos da República Federativa do Brasil, consubstanciados nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, presentes no inciso IV do art. 1° da CF, e no parágrafo único do art. 170 da CF; bem como os objetivos fundamentais da república de garantir o desenvolvimento nacional, previsto no inciso II; promover o bem de todos, sem distinção de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, prevista no inciso IV do artigo 3° da CF, além da especial proteção à propriedade produtiva inscrita no art. 185 da CF.²⁰²

Ressalte-se que tanto o partido político Democratas, bem como as organizações que adentraram na ADI n° 3.239 como *amici curiae* em favor do autos, buscaram defender uma estrutura econômica – a grande propriedade – que, desde a promulgação da Lei de Terras de 1850 é marcada por uma grande concentração de terras para a produção de monoculturas para expropriação e pela exclusão da população negra na aquisição da propriedade. Assim, através da concepção de que as relações entre grupos raciais dominantes e grupos raciais subordinados acabam por desenvolver privilégios historicamente estabelecidos no acesso a bens e serviços (MOREIRA, 2020), a defesa do privilégio racial em torno da implementação da política pública de reconhecimento dos remanescentes das comunidades quilombolas consiste na preservação, por parte da elite econômica brasileira, de uma estrutura fundiária que historicamente excluiu a população negra. Como já citado nos capítulos anteriores, a questão fundiária que envolve os remanescentes das comunidades de quilombos é consequência do interesse de um grupo racial dominante, formada principalmente pela elite agrária, responsável por definir posições dentro da estrutura social brasileira, desde a submissão de homens e mulheres negras à mão-de-obra escravizada até o impedimento da população negra de ter acesso à terra.

Na relatoria da ADI n° 3.239 junto à Suprema Corte, o Ministro Antônio Cezar Peluso julgou pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto n° 4.887/04 em seus aspectos formal e material. Por mais que os fundamentos jurídicos do

²⁰² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI) *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. Petição Inicial*. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2004. pp. 508-509.

Ministro Relator estejam de acordo com os apresentados na petição inicial de referida ação judicial, faz-se necessário apontar os seguintes elementos constituintes de referido voto: 1) ao decidir pela inconstitucionalidade formal de referido decreto, entendeu-se que o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 não é uma norma de eficácia plena e aplicação imediata, sendo, portanto, um dispositivo constitucional que deveria ser complementado por uma lei que delimitasse os critérios de definição de terras, identificação dos beneficiários e o processo de expedição dos títulos; 2) no que concerne ao reconhecimento da inconstitucionalidade material, o Ministro Relator considerou que o constituinte optou pela concepção estritamente histórica de quilombo, sendo que a modernização de referido conceito possuía natureza metajurídica, indo assim ao desencontro com as limitações estipuladas no texto constitucional; 3) o dispositivo constitucional que reconhece o direito de propriedade aos remanescentes das comunidades de quilombos protegeria direitos individuais e não coletivos, sendo que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, por tratar de grupos indígenas e tribais, não se aplicaria às comunidades quilombolas; 4) o reconhecimento da propriedade dos remanescentes das comunidades de quilombo não seria uma forma de propriedade coletiva, mas sim uma aquisição similar de usucapião que se aproxima do direito civilista, com a particularidade da impossibilidade da sua ocorrência após a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como com a possibilidade de imóveis públicos serem usucapidos; 4) a inconstitucionalidade da desapropriação no caso em apreço, haja vista que, diante de uma leitura histórica do quilombo na Constituição Federal de 1988, os remanescentes das comunidades de quilombo se encontrariam em terras públicas/ devolutivas ou, em caso de terras particulares, já teriam sido usucapidas, sendo que, neste cenário, a expedição de referido decreto seria desnecessário.

Como visto, o voto do Ministro Relator Cezar Peluso julgou de acordo com os discursos jurídicos e narrativas culturais do grupo racial dominante, sendo que se faz necessário citar parte de seu voto que evidencia a situação de subordinação que grupos tradicionais se encontram no âmbito jurídico, já que, para o Magistrado, uma comunidade quilombola não é dotada de conscientização suficiente para se determinar como um grupo étnico-racial:

Nem se diga que o critério da autodefinição é imperativo determinado pela Convenção 169 da Organização Mundial do Trabalho – OIT, sobre povos indígenas e tribais, aprovada pelo Congresso Nacional mediante o Decreto legislativo 143/2002 e promulgada pelo Presidente da República pelo Decreto nº. 5051/2004. Tal tratado, além de ser posterior ao decreto impugnado e de cuidar de outros grupos étnicos, prevê o critério da “consciência” como fundamental à determinação dos

grupos aos quais se aplicam suas disposições, e não para a aquisição – é bom que se diga –, deste ou daquele direito.²⁰³

Contudo, a ADI nº 3.239 somente foi julgada pelo Plenário do STF na data de 08 de fevereiro de 2018, onde, por maioria, decidiram pela sua improcedência, nos termos do voto da Ministra Rosa Weber, sendo que esta última, quanto ao mérito, utiliza fundamentos jurídicos totalmente contrários àqueles apresentados pelo Ministro Relator, com destaque para os seguintes apontamentos: 1) é reconhecida a constitucionalidade formal do Decreto nº 4.887/04 em razão do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 ser um dispositivo constitucional definidor de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada de eficácia plena e aplicação imediata independente de qualquer ação legislativa; 2) a Constituição Federal de 1988, ao assegurar aos remanescentes das comunidades quilombolas a posse dos seus respectivos territórios, reconhece-os como comunidades dotadas de singular identidade étnico-cultural, sendo, portanto, possível a aplicação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que dispõe sobre normas indígenas e tribais; 3) a inconstitucionalidade da autoatribuição e da qualificação das terras a serem demarcados pelos próprios interessados é a negação do próprio reconhecimento da identidade da comunidade quilombola, haja vista que estes últimos são povos tradicionais cujos traços étnico-culturais são marcados pelo especial relacionamento com a terra ocupada, sendo tal relação reconhecida pela Constituição Federal de 1988; 4) em respeito à relação identitária que as comunidades quilombolas tem com os seus respectivos territórios, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias as consideram como sujeitos coletivos de direitos, sendo que, por tal razão, referido dispositivo constitucional determinou a formalização da propriedade coletiva das terras, devendo, portanto, o título ser expedido em nome das associações das comunidades quilombolas e 5) a possibilidade de desapropriação no caso em apreço decorre da própria Constituição Federal, haja vista que, além do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ser norma definidora de direito fundamental que possui eficácia plena, a ocupação tradicional associada às relações sociais e culturais específicas – que são inerentes às comunidades quilombolas – possui fator constitutivo da propriedade coletiva, sendo que, por tal razão, a desapropriação também encontra amparo no artigo 216, § 1º, da Carta Magna, haja vista que será destinada à proteção do patrimônio cultural brasileiro.

²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/04. Voto Ministro Edson Fachin. p. 3496.

Destaca-se que o STF, ao julgar pela improcedência da ADI nº 3.239, utilizou elementos que integram um conceito de *cidadania racial* que, conforme os ensinamentos apresentados por Moreira (2017), apresenta uma interpretação progressista sobre o princípio de igualdade que reconhece a pluralidade e a necessidade do reconhecimento de identidades étnico-raciais em uma determinada sociedade. Conforme preceitua o autor, o presente conceito pode ser utilizado como um instrumento capaz de combater os discursos liberais de direitos e narrativas culturais responsáveis por legitimar um projeto de dominação racial no Brasil:

A Constituição Brasileira estabelece o respeito pelo pluralismo e a justiça social como parâmetros para a construção de uma moralidade pública, conceito que também encontra fundamento na concepção do Estado como agente transformador. Tendo em vista esses elementos, podemos afirmar que o conceito de cidadania racial subjacente ao texto constitucional não permite a permanência de castas sociais dentro de uma verdadeira democracia. Em resumo, o caráter substantivo do conceito sob análise atesta a inadequação da neutralidade racial como parâmetro interpretativo e como princípio de política pública. Essa narrativa cultural descaracteriza o projeto de transformação social presente no nosso texto constitucional ao defender a posição de que o direito só oferece proteção para indivíduos que podem comprovar a intenção de discriminar, a única situação que justifica uma ação de reparação da situação violadora de direitos. No caso do Brasil, a cidadania racial pode ser vista como uma força anti-hegemônica ao possibilitar a desconstrução de uma narrativa cultural que legitimou um projeto racial responsável pela subordinação dos povos negros e indígenas no Brasil. Este ideal anima discursos jurídicos e políticos contrários a políticas de integração racial, mas também serve como justificação de absolvição de casos de racismo e injúria racial em decisões baseadas na suposta irrelevância da raça na nossa sociedade.²⁰⁴

O Supremo Tribunal Federal, ao rechaçar os discursos jurídicos apresentados pelo grupo dominante junto à ADI nº 3.239, reconheceu a existência de identidades coletivas que historicamente se situaram em situação de subalternidade, sendo o racismo da sociedade brasileira o principal elemento responsável pela opressão e invisibilidade das comunidades de quilombos, conforme consta em voto do Ministro Edson Fachin:

A ideia da existência de quilombos remonta ao período da tragédia da escravidão no Brasil, desembarcando para o labor forçado milhões de negros trazidos da África, que para cá trouxeram sua cultura e um modo de vida que, apesar de sufocado pela sociedade branca envolvente, sobreviveu ao longo dos séculos e incorporou-se ao patrimônio cultural brasileiro.

No entanto, a libertação da escravidão, com a assinatura da Lei Áurea em 13 de abril de 1888, não trouxe consigo nenhum tipo de amparo à população negra, recém liberta mas sem acesso a qualquer política emancipatória ou aos mais básicos direitos assegurados ao restante da população. Ao racismo já existente na sociedade, associou-se um quadro de abandono que levou a maioria dos negros à

²⁰⁴ MOREIRA, Adílson José. *Cidadania Racial/Racial citizenship*. Revista Quaestio Iuris, v. 10, n. 2, abr. 2017, p. 1082.

marginalização social, condição que envergonha, até os dias de hoje, uma sociedade que se pretende plural, mas que ainda tem muito passos no caminho de igualdade social e da promoção das diferenças.

Essa configuração da questão negra no Brasil é responsável pela verdadeira invisibilidade, para o ordenamento jurídico, da questão relativa à regularização das comunidades remanescentes dos quilombos até a promulgação da Constituição de 1988 (...) ²⁰⁵

O “quilombo” deixa de ser conceituado a partir de uma narrativa cultural que o apresenta como um fenômeno pertencente à um passado escravocrata, para ser reconhecido como um grupo étnico-racial minoritário passível de ser ter o seu direito à propriedade coletiva devidamente garantido, com o reconhecimento de tradições e costumes que se constituem como elementos necessários para o pleno exercício da cidadania desta coletividade, pois constituem a identidade cultural do grupo em questão:

Dadas a belicosidade das questões fundiárias e a dificuldade de as comunidades remanescentes dos quilombolas reagirem jurídica e tempestivamente às lesões possessórias, a existência em si de um marco temporal tende a cancelar os efeitos de posses ilegais e muitas vezes violentas.

Vê-se, assim, que a delimitação das terras quilombolas não deve ser prisioneira do passado nem refém do anacronismo de datas. Como já ressaltado, a proteção conferida pela norma constitucional volta-se para o futuro, pretende criar condições para preservação da cultura e da identidade afro-brasileira ligada aos quilombos (CRFB, arts. 215 e 216), contribuindo para incluir e afirmar uma minoria *atual* historicamente marginalizada.

(...)

É esse olhar *finalístico-prospectivo* que deve presidir a interpretação do art. 68 do ADCT. Para tanto, não se pode perder de mira que a terra, para comunidades tradicionais, integra a sua própria identidade étnica. Dessa maneira, a efetiva preservação e afirmação de cultura quilombola – objetivada pela Constituição – pressupõe a **garantia do espaço territorial necessário para a reprodução e permanência de seus costumes e tradições, em todos os seus aspectos.** ²⁰⁶

Ressalte-se que a concepção de *cidadania racial* tem a capacidade de problematizar a interpretação liberal de direitos fundamentais (MOREIRA, 2017), o que ocorreu no caso em apreço, haja vista que o discurso liberal do direito de propriedade não abarca a realidade advindas das comunidades quilombolas, sendo que, como uma minoria étnico-racial invisibilidade até a promulgação da CFRFR/88, sempre tiveram a praticado uso coletivo da terra ignorado pelo Direito brasileiro. Conforme destaca o voto da Ministra Rosa Weber, a propriedade coletiva das comunidades quilombolas devem ser devidamente reconhecidas não apenas por se tratar de uma redistribuição fundiária, mas também do reconhecimento de um modelo de propriedade inerente à identidade quilombola:

²⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3.239/04. Voto Ministro Luiz Fux. Pp. 3633-3634.

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3.239/04. Voto Ministro Luiz Fux. p. 3759.

Lastreado na realidade do fenômeno social que descreve, o conceito de ocupação tradicional aproxima semanticamente a ocupação quilombola da ocupação indígena. A área ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos pode ser conceituada como correspondente "às terras utilizadas por aquele grupo social para garantir sua sobrevivência, ou mais ainda, para assegurar a reprodução de seu modo de vida específico". Destaco que muitas vezes a própria ideia de um território fechado, com limites individualizados, parece estranha aos moradores dessas comunidades.

(...)

É em respeito a esse traço constitutivo dos próprios modos de relação territorial praticados por comunidades quilombolas que não cuida, o Decreto 4.887/2003, da apropriação individual pelos integrantes da comunidade, e sim da formalização da propriedade coletiva das terras, atribuída à unidade sociocultural – e, para os efeitos específicos, entidade jurídica – que é a comunidade quilombola. O título emitido é coletivo, pró-indiviso e em nome das associações que legalmente representam as comunidades quilombolas.²⁰⁷

Partindo dos ensinamentos de Moreira (2017), segundo o qual a visão liberal de cidadania, pautada pelo universalismo, desconhece a pluralidade de identidades existentes dentro de um contexto social, sendo que a aplicação de elementos integrantes da noção de *cidadania racial* é encontrada no voto da Ministra Rosa Weber que, considerando a relação entre cidadania e identidade racial, reconhece os remanescentes das comunidades de quilombo como “sujeitos coletivos de direito”, elevando a cidadania em sua dimensão coletiva:

No caso dos remanescentes das comunidades quilombolas, a Constituição reconhece, pela primeira vez na ordem jurídica, a própria existência jurídica de tais sujeitos coletivos de direitos e lhes outorga o de propriedade sobre as terras por eles ocupadas.²⁰⁸

Por fim, a noção de *cidadania racial* é encontrada no caso em apreço ao se reconhecer as políticas de reconhecimento dos remanescentes de quilombos se constitui como uma política pública de inclusão racial, sendo que, a partir da visão de Moreira (2017) e Fraser (1995), é uma luta ligada não só à questão redistributiva, baseada no acesso à terra por parte de um grupo étnico-racial historicamente excluído da estrutura fundiária, mas também à questão do reconhecimento de uma identidade cultural que sempre foi colocada à margem por parte do grupo dominante:

A devida compreensão da problemática posta se beneficia das reflexões desenvolvidas pela renomada filósofa Nancy Fraser ao caracterizar o mundo pós-queda do Muro de Berlim como aquele no qual às clássicas demandas fundadas na redistribuição, adicionam-se aquelas ligadas à luta por reconhecimento.

²⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3.239/04. Voto Ministra Rosa Weber. p. 3569-3570.

²⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3.239/04. Voto Ministra Rosa Weber. p. 3576.

Reconhecimento e distribuição, portanto, seriam os dois **vetores da busca da justiça social na sociedade contemporânea**.

Na questão do reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, convergem as dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade de grupo – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras. Da ótica de uma Constituição comprometida com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais, consoante o art. 3º, I e III, da Lei Maior, não se mostra, portanto, adequado abordar a "questão quilombola" sem atentar para a necessária conciliação entre "reconhecimento cultural e igualdade social de forma a que sustentem um ao outro, ao invés de se aniquilarem (pois há muitas concepções concorrentes de ambos)"⁴⁴. Há de se reconhecer que se cuida de problemática na qual "a privação econômica e o desrespeito cultural se entrelaçam e sustentam simultaneamente."²⁰⁹

Com isso, a interpretação da realidade quilombola a partir de uma visão de *cidadania racial* foi um elemento essencial para que discursos liberais de direitos e narrativas culturais particulares patrocinados pelo grupo dominante não tivessem êxito junto à judicialização da política pública de reconhecimento das comunidades quilombolas, sendo que o julgamento advindo da ADI nº 3.239 não só assegurou a titulação da propriedade coletiva das comunidades quilombolas, como também deslegitimou um projeto racial de dominação ao levar em consideração a experiência de vida e conhecimentos de um grupo historicamente marginalizado, reconhecendo a pluralidade étnico-racial existente no país.

Assim, invoca-se novamente os ensinamentos de Clune (2021) para salientar a ocorrência de um **ciclo ascendente** que, pelo menos no âmbito jurídico, pacificou a interpretação do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, encerrando um cenário de insegurança jurídica que prejudicava a implementação da política de reconhecimento das comunidades quilombolas. Contudo, faz-se necessário apresentar o que Clune (2021) chama de *simultaneidade*, destacando que as interações existentes dentro de um processo de implementação de políticas públicas, que consistem nos ciclos descendente e ascendente, não ocorrem de forma sequencial e cronológica, mas de forma simultânea:

A tipologia anterior das interações na implementação é organizada em um sequência que raramente ocorre no mundo real. A sequência é analítica e cronológica, sugerindo que as decisões de maior generalidade e maior autoridade política ocorrem mais cedo e causam restrições às decisões de menor generalidade e menor autoridade. Com base no modelo, o comando jurídico básico viria primeiro, seguido pelo desenvolvimento de sanções legais, reações a incentivos e, finalmente, pelos esforços de ciclo ascendente para obter mudanças nas atividades do ciclo descendente. Essa sequência precisa provavelmente caracteriza políticas novas. No contexto de novas políticas, a sequência, também assemelhada às teorias do "estágio" de vários teóricos da organização, provavelmente é adequada⁹⁹. As

²⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239/04. Voto Ministra Rosa Weber. p. 3561-3562.

escolhas políticas fundamentais precedem a implementação dos regulamentos; a implantação de atividades concretas de execução vem depois.

(...)

Após a implementação inicial de uma política, contudo, esse conceito de sequência temporal e causal torna-se limitante e enganoso. Ao incluir um ciclo ascendente, que segue temporalmente um ciclo descendente e precede outro, o próprio modelo sugere que o processo seja considerado “circular”, envolvendo “rodadas” de interações. De fato, a ideia de repetidas rodadas ou séries é sugerida pelo uso do termo “ciclos”. Processos reais, todavia, não ocorrem necessariamente na ordem indicada pelo modelo. Na verdade, todos os níveis de interação podem ocorrer, e frequentemente ocorrem, simultânea e independentemente um do outro. As mudanças nos regulamentos e no comportamento em nível de campo ocorrem independentemente das mudanças no comando jurídico, e independente umas das outras. Além disso, mudanças de comportamento podem ser iniciadas por atores em diferentes níveis do processo. Um presidente, por exemplo, pode alterar a implantação de incentivos sem alterar mais nada, substituindo pessoal, cortando ou expandindo o orçamento ou emitindo novas políticas coercitivas. Ao mesmo tempo, as operações no nível de campo podem estar mudando de forma endógena ou como resultado de interações com agências reguladoras. Por outro lado, normas gerais e regulamentos detalhados podem ser promulgados sem produzir consequências no campo.²¹⁰

Assim, há de se ressaltar a existência de uma *simultaneidade* no âmbito da implementação de políticas públicas de reconhecimento das comunidades quilombolas, haja vista que, ao mesmo tempo que se apresenta um concretização de um **ciclo ascendente** no âmbito jurídico e que, até o momento, confirma a formulação de uma política pública que inclui as diversas origens dos remanescentes das comunidade de quilombos e o modelo de propriedade coletiva, apresenta também um **ciclo ascendente no âmbito orçamentário**, mas surgido por um movimento de **desconformidade** que teve origem antes do julgamento da ADI nº 3.239 e configurada pela influência de grupos dominantes na destinação de recursos destinados aos órgãos responsáveis pelo reconhecimento, demarcação e titulação das comunidades remanescentes de quilombos.

Destaca-se que, após o impeachment de Dilma Rousseff que pôs fim ao governo de esquerda do Partido dos Trabalhadores, a Frente Parlamentar do Agronegócio (FPA) foi um dos maiores aliados do Governo Federal durante os governos de Michel Temer²¹¹ e de Jair Bolsonaro,²¹² sendo que, coincidentemente, durante este período, o INCRA obteve o menor

²¹⁰ CLUNE, William H. *Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas*. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 11, n. 1, 2021. pp. 38-39.

²¹¹ CASTILHO, Alceu. Frente Parlamentar da Agropecuária compôs 50% dos votos do impeachment e 51% dos votos para manter Temer. São Paulo, Blog De olho nos ruralistas, 27 de setembro de 2017 - Disponível <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/25/frente-parlamentar-da-agropecuariacompos-50-dos-votos-do-impeachment-e-51-dos-votos-para-manter-temer/> Acesso em 18 nov. 2021.

²¹² Cf. FEARNside, Philip Martin. *Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: um desafio à sustentabilidade na Amazônia*. *Sustentabilidade International Science Journal*, v. 1, n. 1, p. 38-52, 2019. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2019/Fearnside-Retrocessos_sob_o_Presidente_Bolsonaro-Revista_Sustentabilidade.pdf Acesso em 18 nov. 2021.

orçamento para a regularização e titulação dos territórios quilombolas, conforme assevera Santos, Menezes, Leite e Sauer (2019), a partir de levantamento de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP):

O orçamento do Incra destinado à regularização e titulação de território quilombolas diminuiu 89% entre 2014 e 2019. Segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o orçamento destinado ao reconhecimento de territórios quilombolas pelo Incra apresentou uma redução de 22,21% entre 2016 e 2018. De 2003 a 2015, a média anual orçamentária era de R\$ 4.675.478,00 e, entre 2016 e 2018, a média passou a R\$ 3.637.049,00. Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, o orçamento foi reduzido a R\$ 1.483.746,00. Portanto, a pasta sofreu corte orçamentário de 59,20% em 2019/2020, quando comparado ao período anterior (2016-2018), e 68,27%, quando comparado ao período de 2003 a 2015.²¹³

Ressalte-se que a histórica diminuição orçamentária também foi a realidade da Fundação Cultural Palmares, conforme relatam os autores supracitados:

Com relação ao orçamento destinado à Fundação Palmares, o órgão teve seu maior orçamento em 2008. Foram alocados 34 milhões de reais, após um ciclo incremental de dotação, mesmo com a perda de competências para o Incra em 2003. Esse orçamento teve uma queda gradativa e, entre 2016 e 2018, manteve uma média anual de 30 milhões de reais. Em 2019, foi registrada queda desse valor, chegando a 14,6 milhões de reais, o que significa uma redução de 26% no orçamento da instituição em relação a 2018.

O orçamento mais baixo da década constitui um entrave aos trabalhos da Fundação Palmares, inclusive com relação aos processos de certificação das comunidades quilombolas, os quais acarretam custos de deslocamento de profissionais até as comunidades. A certificação é o primeiro passo para o reconhecimento formal dos territórios tradicionais.²¹⁴

Refletindo sobre a influência do racismo estrutural no âmbito da implementação da política pública de reconhecidos dos remanescentes das comunidades de quilombo, a luta política em torno da interpretação e alcance do dispositivo constitucional previsto no artigo 68 do ADCT evidencia a defesa, por parte do grupo racial dominante, de um privilégio racial consistente na manutenção da concentração fundiária, sendo que, ao ser judicializada a política pública, os discursos jurídicos liberais e as narrativas culturais próprias de referido grupo não encontraram aceitação junto ao Supremo Tribunal Federal, que adotou uma visão de cidadania inclusiva que reconheceu a singularidade identitária das comunidades quilombolas. Contudo, a influência do grupo racial dominante no cenário político fez com que as comunidades quilombolas continuem tendo sérias dificuldades de concretizar o seu direito à titulação da propriedade coletiva previsto na Constituição Federal de 1.988, o que

²¹³ SANTOS, Anderlany Aragão dos; MENEZES, Marcela; LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 29, núm. 3, Outubro 2021, p. 684.

²¹⁴ Ibidem.

caracteriza a existência do **racismo institucional** no âmbito do Congresso Nacional. Nos termos das lições de Jones (2002):

O racismo institucionalizado se manifesta tanto nas condições materiais quanto no acesso ao poder. No que diz respeito às condições materiais, os exemplos incluem acesso diferenciado à educação de qualidade, moradia adequada, emprego remunerado, instalações médicas adequadas e ambiente limpo. No que diz respeito ao acesso ao poder, os exemplos incluem acesso diferenciado à informação (incluindo o próprio histórico), recursos (incluindo riqueza e infraestrutura organizacional), voz (incluindo direitos de voto, representação no governo e controle da mídia). (JONES, 2002, p. 10, tradução nossa)²¹⁵

No caso em apreço, por mais que a luta política em torno da interpretação jurídica sobre o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988 tenha resultado na garantia dos direitos quilombolas, a elite econômica agrária ainda detém forte poder político no Congresso Nacional, fazendo com que menos recursos sejam destinadas à pautas contrárias aos interesses de referido grupo, em detrimento das demandas da população negra e quilombola, sendo que a restrição orçamentária junto a instituições estatais responsáveis por dar efetividade às políticas públicas de reconhecimento das comunidades quilombolas também é uma forma de dominação racial.

²¹⁵ “Institutionalized racism manifests itself both in material conditions and in access to power. With regard to material conditions, examples include differential access to quality education, sound housing, gainful employment, appropriate medical facilities, and a clean environment. With regard to access to power, examples include differential access to information (including own history), resources (including wealth and organizational infrastructure), voice (including voting rights, representation in government, and control of media)”.

CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO: COMUNIDADE QUILOMBOLA DE CAÇANDOCA

4.1. Justificativa

Como visto, por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado a titulação dos territórios dos remanescentes das comunidades de quilombo, a defesa do privilégio racial consistente na manutenção de uma concentração fundiária que historicamente excluiu a população negra e quilombola do acesso à terra, fez com que elites econômicas – principalmente do agronegócio – utilizassem discursos jurídicos e narrativas culturais que tentam legitimar um projeto de dominação racial que restrinja os direitos étnico-raciais das comunidades quilombolas, sendo uma manifestação do racismo estrutural.

Contudo, faz-se necessário analisar quais são os efeitos da tentativa de imposição de um projeto de dominação racial na implantação de políticas públicas de desenvolvimento efetuadas dentro de uma comunidade quilombola. Por mais que seja relevante a análise de discursos jurídicos e narrativas culturais como parte de um projeto de dominação racial, torna-se mais relevante ir à campo com a finalidade de observar como referido fenômeno continua colocando uma comunidade em situação de subordinação frente às instituições estatais e grupos dominantes. Neste contexto, várias perguntas são formuladas: o racismo estrutural somente se manifesta na defesa de privilégios raciais ou se manifestam também em outras formas de discriminação que continuam situando as comunidades quilombolas como um grupo subordinado aos interesses de um grupo dominante?

Com a finalidade de se alcançar tais respostas, também se faz necessário utilizarmos um parâmetro com a finalidade de avaliarmos como manifestações do racismo estrutural prejudicam a efetividade da promoção de políticas públicas de desenvolvimento dentro de um território quilombola. Para tanto, serão utilizados os elementos constituintes do direito ao desenvolvimento das comunidades tradicionais e grupos vulneráveis apontados por Anjos Filho (2013), apresentados no primeiro capítulo, haja vista que, como referido direito reflete a indivisibilidade, universalidade e interdependência dos direitos humanos, a violação de um só destes elementos demonstraria que políticas públicas não correspondem de forma devida à promoção do desenvolvimento de determinada comunidade.

Para Anjos Filho (2013), vários elementos compõem o direito ao desenvolvimento, sendo que o início da presente análise se fez pela análise da garantia do direito ao território. Partindo das premissas de Desmond e Emirbayer (2009), etnia se refere a um estilo de vida compartilhado composto por afiliações culturais, históricas, religiosas ou nacionais, sendo que

pode criar condições e identidades dentro de grupos raciais.²¹⁶ Os integrantes de remanescentes das comunidades de quilombos se enquadram nesta perspectiva, haja vista fazem parte da população negra, contudo, em razão resistência para preservarem suas tradições e costumes dentro de um determinado território, acabaram por criarem laços de pertencimento indissociáveis à luta pela terra, o que é definido por Little (2003) como *territorialidade*, consistente “no esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica específica do seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território”.

Ademais, confirmando o que diversos antropólogos concluíram em seus estudos sobre remanescentes das comunidades de quilombos²¹⁷, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) destaca a relação entre identidade e territorialidade:

Contemporaneamente, portanto, o termo [comunidades remanescentes de quilombos] não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebeldes mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar.

A identidade desses grupos não se define pelo tamanho e número de seus membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória comum e da continuidade enquanto grupo. Trata-se, portanto, de uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados.

(...)

No que diz respeito à territorialidade desses grupos, a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, predominando seu uso comum. A utilização dessas áreas obedece a sazonalidade das atividades sejam agrícolas, extrativistas e outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade.²¹⁸

Com isso, uma análise sobre as manifestações do racismo estrutural dentro de uma comunidade quilombola deve observar, em um primeiro momento, a garantia do direito ao território pela regulamentação fundiária do território. Contudo, como será observado, a análise do direito ao território desencadeia a violação de outros elementos ligados ao direito ao desenvolvimento, bem como levam à análise de outras políticas públicas instituídas dentro da localidade.

No âmbito da pesquisa de campo, foram efetuadas visitas à Comunidade Remanescente de Quilombo de Caçandoca, bem como entrevistas com os seus membros entre os meses de

²¹⁶ DESMOND, Matthew; EMIRBAYER, Mustafá. *What is racial domination?* In *Du Bois Review*, v.6. n. 2. pp.338-339. 2009.

²¹⁷ Destaca-se que os estudos realizados por autores como Ilka Boaventura Leite, Alfredo Wagner Berno de Almeida e José Maurício Andion Arruti se encontram no capítulo 2.

²¹⁸ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA). *Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais*. Rio de Janeiro: 1994. pp. 2-3.

março a maio de 2022, a partir da técnica semi-estruturada, onde se utiliza um roteiro previamente elaborado, todavia, com a possibilidade de desdobramentos fora do planejado. Outrossim, a fim de instruir a pesquisa, também foram analisados os procedimentos administrativos para a regulamentação fundiária do território da comunidade, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável implantado pelo INCRA, bem como ações judiciais de grupos de interesse que tentam anular o reconhecimento do território da comunidade.

Contudo, faz-se necessário fazer dois apontamentos antes de seguirmos em frente. O primeiro apontamento se refere à dificuldade na realização da pesquisa de campo, não só em razão do cenário da pandemia do coronavírus, mas principalmente pela forte resistência da associação em aceitar um pesquisador dentro do território, o que é compreendido, haja vista que vários pesquisadores de remanescentes das comunidades quilombolas passaram pelo território para realizar as suas pesquisas, sendo que a grande maioria não voltou sequer para agradecer pela acolhida. Com isso, faz-se necessário dar um recado aos membros da Academia: devemos agir como pesquisadores, mas temos a obrigação de sermos altruístas ou, no mínimo, agir com respeito junto à uma comunidade que nos deu a oportunidade de realizar uma pesquisa dentro do seu território, tendo em vista que atitudes contrárias prejudicam não só a seriedade do ambiente acadêmico, mas também a pesquisa de futuros pesquisadores sobre a temática.

O segundo apontamento é a observação de que todas as entrevistas foram realizadas respeitando o anonimato dos entrevistados, haja vista que tal situação se deu em razão do que foi acordado junto ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), mas também em razão de conflitos e disparidades entre grupos que se encontram dentro da comunidade, sendo que o anonimato permitiu que os entrevistados pudessem dar os seus depoimentos sem receio de receberem eventuais retaliações vindas de membros da própria comunidade ou de representantes de instituições estatais que atuam dentro do território em razão do teor das entrevistas.

4.2. Caçandoca: origem, modo de vida e a luta pela terra

A partir da história fundiária e étnica encontrada no Relatório Técnico Científico desenvolvido pela antropóloga Alessandra Schmitt junto ao Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) no ano de junho de 2000, a Comunidade Quilombola de Caçandoca se encontra na cidade de Ubatuba/SP, tendo a sua origem na “Fazenda Cassandoca”, propriedade latifundiária e escravagista adquirida por Francisco Alves Granadeiro e, posteriormente, por

José Antunes de Sá no ano de 1858, destinada à produção de café e cana-de-açúcar voltadas para o comércio, bem como para a produção de alimentos voltados à subsistência.²¹⁹

Posteriormente, três filhos de José Antunes de Sá se estabeleceram em três núcleos administrativos da mesma fazenda (Caçandoca, Saco da Raposa e Saco do Morcego). Provavelmente vítimas do estado de submissão imposto pela relação senhor-escravizada, várias mulheres negras engravidaram e tiveram filhos destes homens, sendo que, após a abolição, os descendentes se tornaram possuidores e posseiros das terras da fazenda Cassandoca, em conjunto com ex-escravizados da localidade e de descendentes legítimos de José Antunes de Sá que continuam a residir na propriedade.²²⁰

No que diz respeito à probabilidade da ocorrência de estupros de mulheres negras submetidas ao regime escravocrata por parte dos senhores de terra que, à época, eram donos das terras onde atualmente se encontra o Remanescente da Comunidade de Quilombo de Caçandoca, vale ressaltar os ensinamentos apontados por Carneiro (1995, p. 546) segundo o qual o estupro e a exploração sexual da mulher negra, com origens no período colonial e que perdurou até o fim da escravidão no Brasil, não só foi responsável pela miscigenação, mas também formação das bases para a fundação do mito da democracia racial.

Como apontado por Galdino, Papali e Ribeiro-Moreira (2020), o Litoral Norte do Estado de São Paulo – localidade onde se encontra a Comunidade Quilombola de Caçandoca – desde o período colonial vivenciou a prática da monocultura cafeeira e açucareira, servindo-se de mão-de-obra subordinada ao regime escravocrata, sobretudo de africanos, sendo que as suas praias acabaram por se transformar em bases clandestinas para o desembarque ilegal do tráfico negreiro.

Outrossim, destaca-se que, para os moradores da Comunidade Quilombola de Caçandoca, o território é identificado pelos nomes das localidades que a compõem – Praia do Pulso, Caçandoca, Caçandoquinha, Bairro do Alto, Saco da Raposa, São Lourenço, Saco da Banana, Saco do Morcego e Praia do Simão - sendo que referidos lugares abrigavam pequenos grupos de habitações onde os seus respectivos moradores se relacionavam intensamente, compartilhando origens e tradições comuns em torno da qual se formou uma comunidade etnicamente diferenciada que se autoatribui como quilombola.²²¹

²¹⁹ SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. p. 16.

²²⁰ Ibidem. p. 17.

²²¹ SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. p. 17.

Nesse sentido, destaca-se a narrativa apresentada pelo entrevistado nº 6 a fim de apontar a presença da mão-de-obra escravizada e do tráfico negreiro junto ao território onde hoje se localiza a Comunidade Quilombola de Caçandoca, bem como a origem da ascendência dos moradores atuais da comunidade:

A minha família veio dos meus avô. O meus avô era português. A parte da minha mãe era lá do Saco da Banana e do meu pai era do Saco da Raposa. Então quando eles chegaram aqui no Brasil, eles compraram do Saco da Banana até na pedra da janta dos índios. Então de lá eles vieram e voltaram para Portugal de novo pra buscar os escravo pra trabalhar aqui. Então veio os escravo pra cá. Aí dali foi continuando, trazendo os escravos. Então os navio trazia os escravo. Inclusive eu falo pra turma que a amendoeira, a jaca, abacate, tem muitas frutas aqui que não é daqui do Brasil. É de lá da África. É que de lá da África eles furrava o porão e trazia os escravo e essas frutas assim eles comia até chegar aqui no Brasil. É o caroço ele chegava. Enquanto ali mesmo ele deixava os caroço. Quando chegava aqui trazia os escravo pra terra. Aí um pouco vendia um pouco trocaram de comida. O que que fazia com aqueles caroço? Eles jogava tudo aqui na beira da praia, aí vinha maré aqui que jogava pra cima e ia nascendo na beira da praia. E os escravo ficavam aqui pra trabalhar. Aí casava escravo com escravo, escrava com dono, prima com prima, casava aqui dentro. E quando acabou a escravidão ele deixou... um pedacinho de terra pra cada um. Aí repartiu, deu um pedacinho de terra. Aí então que ficou a agricultura com os negro aqui. Aqui. Então, mas em tudo lugarzinho que tinha os escravo aqui. Então é aonde que nós estamos até aqui agora, graças a Deus, que é o quilombo da Caçandoca, antiga fazenda da Caçandoca.

Ressalte-se que, a partir desta narrativa, percebe-se que a transmissão da oralidade dos seus antepassados permanece presente, pois, como apontado no estudo antropológico supracitado, dentro dos depoimentos dos moradores, encontram-se memórias construídas à época da escravidão, como a “pedra da janta” que se constituía em uma grande pedra onde os escravizados se reuniam para comer.²²²

Após a abolição da escravatura o café a cana-de-açúcar continuaram a ser cultivados dentro do território, contudo, acabaram sendo substituídas pelas plantações de banana que, juntamente com a farinha de mandioca, tornaram-se os principais produtos comercializados pela comunidade até a década de 1970, período onde muitas famílias foram forçadas a deixar o território em razão do processo de expropriação que começaram a enfrentar.²²³ Com isso, a prática da agricultura de autoconsumo tornou-se um dos principais traços culturais da comunidade de Caçandoca:

A comunidade da Caçandoca, tal como é composta atualmente, descende de homens e mulheres que foram escravizados e, após a abolição permaneceram na terra, o que os torna aptos ao reconhecimento de sua condição quilombola. O seu modo de vida, seus hábitos e suas festas é, acima de tudo, um modo de vida camponês e caiçara, resultante de uma adaptação de várias tradições culturais, inclusive a africana, àquele ambiente litorâneo.

²²² SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. p. 25

²²³ *Ibidem*. p. 17.

(...)

A população e o modo de vida caíçara originaram-se do assentamento de portugueses que ocuparam a terra na condição de sesmeiros (ou agregados de sesmeiros). Como muitos deles não dispunham de recursos materiais para investir na produção para exportação, construíram suas vidas calcadas na agricultura de autoconsumo e, pela proximidade com o mar, sua dieta contava fortemente com a pesca. Entende-se que a agricultura de auto-consumo inclui a produção de um excedente para a comercialização e obtenção de recursos para a compra e troca por outros itens não produzidos por eles.²²⁴

O depoimento da entrevistada n° 7 demonstra como o trabalho na *roça* sempre foi um elemento presente na vida dos moradores da Comunidade de Caçandoca e, conseqüentemente, ergue-se como uma das características de sua identidade:

Então a nossa convivência era a roça. Nós fomos pra roça pequena, todo mundo. Uh hm. Aqui mesmo. Aqui mesmo onde você andou. Aqui mesmo. Daí nós trabalhava na roça. Todos os meus irmão trabalhou na roça. Depois eu casei com um quilombola e que é meu ex-marido e com ele trabalhei muito na roça também. Meus filhos todos trabalharam na roça, todos. Saíram agora daqui porque casaram porque não tem mais trabalho, né?

Então a nossa vida foi na roça. Sempre na roça. Eu nunca saí daqui. Sou uma quilombola que criou meu filho todo na roça. Eu vivi aqui assim: cortar banana, fazer farinha, colocar rede pra pegar peixinho aqui na praia de Caçandoca... Então, como eu já falei pra você, lá na Raposa, que era do meu avô, que tinha o engenho de fazer pinga. E essa foi a nossa vida de quilombola. Os meus filho, coitado! Todos trabalhando na roça, todos eles.

Conforme assevera Araújo (2016), no período anterior ao processo de expropriação da terra era identificada uma forte atividade humana no território da comunidade quilombola de Caçandoca em razão da existência da agricultura, com destinação de 34,2% da área para tal prática,²²⁵ sendo que a importância da agricultura na época é confirmada pela narrativa do entrevistado n° 6:

Entrevistado n° 6: *Nós pegava tudo e carregava banana. Lá da Raposa até aqui na prainha de Caçandoquinha pra levar pro barco. Tinha que pegar e carregar tudo nas costa. Tinha um com dez dúzia, outro com cinco dúzia, papai cortava até quinze dúzia de banana... era a semana toda carregando banana. E nós que era pequeno carregava de cachinho em cachinho.. Chegava mais que quebrado aqui na Caçandoquinha.*

Entrevistador: *Então era plantação tudo isso aqui?*

Entrevistado n° 6: *Tudo era roça! Tudo era roça! Tudo era roça! Inclusive aqui quando o barco passava, a gente levava a semana fazendo farinha pra vender. Punhava no saco e depois ia direto pra Santos. Já vendia cada um fazia cinco saco, dez saco, oito. Aqui tinha muito mandioca, a semana toda fazendo farinha. Também mandava feijão pra fora. O único que não mandava, que colhia pra ficar aqui era o arroz, mas o resto eles vendia tudo.*

²²⁴ SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo.* São Paulo: ITESP, 2000. pp. 25-26.

²²⁵ ARAÚJO, P.R.D. *Território Quilombola Caçandoca: termo de ajustamento de conduta como instrumento de governança – “Desafios para a governança Agrária do país”.* II Congresso Nacional dos Peritos Federais Agrários. Brasília. 2016. p. 9.

As festas realizadas na comunidade também demonstram a especificidade da identidade dos moradores de Caçandoca em relação aos demais moradores da cidade de Ubatuba, com destaques para as festas do Divino Espírito Santo, São Benedito, Santo Antônio, São Bom Jesus, São Pedro, São Gonçalo e Nossa Senhora do Carmo²²⁶. Contudo, destaca-se a realização da festa chamada de “função”, que acontecia depois do término dos “mutirões”, prática comum no contexto do campesinato brasileiro.

Brandão (2020) define em apertada síntese como o “mutirão” é convocado dentro de uma comunidade rural:

Quando parentes e vizinhos tomavam conhecimento de que um sitiante das redondezas necessitava da ajuda de outros braços além dos de sua família, para realizar um trabalho em geral atrasado (a limpeza de um pasto, o preparo de um terreno para o plantio) era costume que em segredo convidasse outros parceiros de trabalho da comunidade para um mutirão.²²⁷

Schmitt (2000) assim retrata o fenômeno do “mutirão” e da “função” no âmbito da Comunidade Quilombola de Caçandoca:

A realização de mutirões é uma característica do campesinato tradicional. Na Caçandoca são chamados também de “pitirão” e “ajutório” e eram realizados tanto para o trabalho de roças quanto outros, como, por exemplo, construção de casas e retirada de paus do mato para fazer canoas. Num mutirão médio, apenas os bairros imediatamente vizinhos são chamados para participar. Assim, por exemplo, se o mutirão acontecia na Caçandoca vinham, além dos moradores do próprio bairro, os da Raposa e os do Pulso. Já os mutirões na Raposa contavam com a participação do pessoal da Caçandoca e do Saco da Banana. Neste último local havia também a participação dos vizinhos da região da Tabatinga, além dos da Praia do Simão e da Raposa. Após o término do trabalho era muito frequente acontecer “função” na casa do beneficiado pelo mutirão, que oferecia comida e bebida. Na função dançavam num estilo chamado na Comunidade de *bate-pé*.²²⁸

Nesse sentido, o depoimento do entrevistado nº 6 mostram o “mutirão” e a “função”, com as suas cantos e danças – com destaque para o “bate pé” – como elementos importantes para a manutenção das interações sociais entre os membros da comunidade:

Tinha um bate-pé, tinha um bate pé. E até hoje eu estava falando pra menina lá embaixo: “gente, como as coisa mudou! Como as coisa mudou daquele tempo pra cá!” Primeiro passava a folia. Começava lá no Tabatinga, começava lá no Tabatinga e aí vinha vindo, vinha vindo... Mas o outro já ia fazendo farinha e guardava aqui... vamos fazer farinha... aí a folia já tava lá no Saco da Banana... e vamos fazer farinha! Fazia farinha e a gente já esperava aqui tudo para acompanhar a folia. Aí o pessoal já vinha almoçando, pousando, chegava aqui no

²²⁶ SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. pp. 25-26.

²²⁷ BRANDÃO, C. O trabalho como festa: sobre o trabalho camponês acompanhado de canto e festa. *Élisée - Revista De Geografia Da UEG*. v.9, n.2., jul./dez. 2020. p. 2.

²²⁸ SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. p. 26.

Saco da Raposa e pessoal hibernava. Era dois, três dias lá. Era bate pé, era baile, emendava tudo! Então, quando chegavam aqui na Caçandoca, eles passavam no casa do meu tio, lá em cima e vinha passando... ficavam duas, três semanas assim.

Schmitt (2000) destaca que a vida dos moradores da comunidade quilombola de Caçandoca começou a mudar com o início da construção da rodovia BR-101 (Rodovia Rio-Santos). Morelli (2009) assevera que a rodovia é fruto de investimentos estatais e estruturais iniciados no governo Castello Branco (1964-1967) e que teve a sua continuidade durante a Ditadura Militar, sendo que referidos investimentos tinham como um dos seus principais objetivos a construção de rodovias que interligassem todo o país, já que o desenvolvimento da área de transportes aqueceria a indústria automobilística. Com isso, o plano de desenvolvimento do qual resultou a construção da rodovia considerou somente o aspecto econômico, desconsiderando assim o *aspecto do vivido*, ou seja, como o cotidiano de pessoas e comunidades seriam diretamente afetadas e beneficiadas com referida ação estatal.

No que diz respeito à realidade da comunidade quilombola de Caçandoca, a construção da BR-101 foi responsável pelo fim do comércio costeiro, bem como pela especulação imobiliária movida pelos detentores do grande capital paulista que se iniciou na década de 70, com as populações tradicionais da região (caiçaras e quilombolas) perdendo as suas terras para os especuladores imobiliários.²²⁹ Destaca-se que a comunidade de Caçandoca foi vítima de diversos grileiros, porém, pelos relatos dos moradores da comunidade, o principal conflito se deu com a empresa Urbanizadora Continental, que adquiriu a propriedade onde se encontra o território no ano de 1976, sendo a principal responsável pelo processo de expropriação do território.

Schmitt (2000) destaca que, em razão da falta de políticas públicas que garantissem a permanência dos moradores da comunidade que praticavam o cultivo da agricultura de subsistência, vários jovens saíram da comunidade e se mudaram para os centros urbanos a fim de conquistarem melhores condições de trabalho, mas sem perder o contato com o território e os seus ascendentes, já que seus pais e avós continuavam a morar no território. Contudo, tal fato não minimiza o caráter coativo da expropriação por parte da Urbanizadora Continental e de outros especuladores, haja vista que membros desta empresa e até mesmo autoridades públicas, segundo o relato do entrevistado n° 3, aproveitaram da vulnerabilidade de moradores idosos e analfabetos que continuaram a residir no território para concretizarem o projeto de usurpação das terras:

²²⁹ SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. p. 26.

O meu tataravô chegou aqui com meu bisavô e o meus avó já nasceram aqui, meus pais, né? Nasceram aqui e nós nascemos aqui, né? E nós sabemos que essa terra aqui não foi vendida, nunca foi vendida. Então ela foi tomada. E do outro lado o que que acontece? Por que que os grileiros tomaram a terra? Porque os jovem, eles procuraram outro meio pra estudar, pra trabalhar fora, daí por diante e e eles pegaram esse fracasso, né? Que tava só pessoas idosa e invadiram o quilombo, né? E incendiaram o quilombo, daí por diante. A gente achou que isso, além de crime era um desaforo, né? Muito grande, né? E a gente viu que a gente tinha que encarar isso. Porque afinal de conta eles aproveitaram do vazio do jovem que foi obrigado tá na cidade trabalhar ou tá estudando e foram covardes e vieram pra cima dos idosos. E a gente né? Teve que mostrar, né? Que a gente não era escravo mais, a gente não era qualquer coisa mais, não era qualquer coisa, a gente era... tinha sangue na veia, né? A gente tinha força porque a gente era jovem e isso aí foi que reforçou a gente tomar de volta, né? A luta foi grande mas o jovem quando ele quer fazer a coisa é certa né? Ele está com razão, ele faz! Então isso foi que nos incentivou né? De eles ter judiado dos idosos aqui né? E a gente não deixou de graça. A gente veio pra recuperar mesmo. Veio pra luta também. Então isso deu coragem, né? Pra gente lutar contra essa imobiliária. E não foi só essa imobiliária, né? Que tinha mais pessoas envolvidas, porque quando se faz um uma invasão dessa existe o cagueta, existe o capanga, existe os espíões e até eles saberem aonde tá as pessoas, onde é que tá o lugar fraco, onde é que tá o lugar forte pra eles poderem invadir. Então teve vários meios, né? Até do próprio cartório, né? De fazer documento frio, né? E pra poder invadir a terra, mas a gente como quilombola nós enfrentamos qualquer desafio, né? E a luta não tem mal, eu acho que não tem ninguém que lute que nem os negros quilombola. Somos resistente mesmo e não desanimamos, né? E nós tivemos que tomar de volta o que era nosso, né? E estamos aí!

Conforme consta no depoimento acima exposto, a usurpação se deu com o aproveitamento da vulnerabilidade de moradores idosos que permaneceram na terra, mas também com um cenário de intensa violência, sendo que os incêndios propositais das residências dos moradores de Caçandoca, conforme relatado pelo entrevistado nº 3, encontra confirmação no relatório antropológico de Schmitt (2000):

No ano de 1974, o mesmo ano em que estava sendo concluído o trecho da BR 101 em Ubatuba, várias famílias foram pressionadas a sair no intervalo de poucos meses. Invariavelmente, as pessoas recebiam um prazo de uma semana para a mudança e as casas eram destruídas, na maioria das vezes queimadas, imediatamente após a saída da família, antes mesmo de deixarem o local. Estes foram os casos das famílias de Benedita Luíza dos Santos, Anália Miquelina e Antônia Miquelina, Matilde da Mata, entre outros. Este último é um aspecto sempre lembrado pelos membros da comunidade como indicativo da truculência dos “compradores”.²³⁰

Ressalte-se que, no contexto da comunidade quilombola de Caçandoca, a grilagem de terra não ficou somente a cargo da empresa Urbanizadora Continental, pois, como aponta Schmitt (2000) outros especuladores imobiliários já na década de 1960 também usurparam a terra dos moradores que residiam no território à época, sendo que o maior comprador de

²³⁰ SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. p. 37.

posses nas localidades do Saco da Banana, Saco da Raposa e Saco do Simão foi um indivíduo chamado “Arakem” que provavelmente se trata de A.S.S., conforme restará demonstrado no subcapítulo que tratará especificamente do processo de regulamentação fundiária do território da comunidade.

Diante deste cenário de usurpação de terras, necessário se faz salientar a parcela de contribuição do Poder Judiciário para a continuidade da expropriação do território da comunidade, já que, conforme aponta Schmit (2000) os magistrados responsáveis por analisar as demandas de reintegração de posse – inclusive apresentada por moradores contra os grileiros - davam preferência à preservação ao direito absoluto da propriedade dos especuladores imobiliários sem qualquer análise à realidade opressora ao qual a comunidade se encontrava submetida:

O recurso da reintegração de posse foi utilizado várias vezes contra os membros da Comunidade, aliás, perguntamo-nos por qual razão o juízes que as autorizavam, à época, nunca consideraram as condições em que se processaram estas negociações de terra nem as razões pelas quais tantos caiçaras transferiam-se para os subúrbios daquele município concomitantemente à chegada da BR 101, tampouco o motivo das inúmeras ocorrências policiais relatadas no período.

Aponta-se que, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, os membros da comunidade quilombola de Caçandoca reivindicavam seus direitos, bem como denunciavam os abusos e os processos de violência que enfrentavam dentro do território, junto à Prefeitura Municipal de Ubatuba, parlamentares da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e governo do Estado de São Paulo. Contudo, percebe-se a dificuldade que os membros da comunidade encontraram junto às instituições públicas na resolução dos problemas:

Em 17 de maio de 1982, alguns membros da Comunidade enviam carta ao prefeito de Ubatuba, na qual traçam um breve histórico do povoado e denunciam a invasão de suas terras por Mário Gonçalves e a Urbanizadora Continental e cita as arbitrariedades cometidas por seus capangas a comunidade e pede a intercessão do prefeito junto às autoridades de outras instâncias em prol da Comunidade.

Em 6 de agosto de 1984, Tertuliano dos Santos e outros membros da comunidade remetem carta ao deputado estadual Januário Mantelli Neto, pedindo sua interferência junto ao governador, que não havia respondido a carta que lhe fora enviada diretamente em 03/05/1983, reiterando a solicitação de que “as terras sejam devolvidas aos seus legítimos donos herdeiros” e, além disso, pede “a presença da polícia com urgência no local”.

(...)

No dia 8 de agosto de 1984, o referido deputado estadual informa a Tertuliano dos Santos sobre a impossibilidade de solucionar os problemas por “meios administrativos” e diz que somente através da justiça isto seria possível. Além disso, orienta-lhe a pesquisar a existência de documentos que comprovassem sua condição de herdeiros.

Em 15 de setembro de 1984, em Ubatuba, o prefeito municipal e o chefe da procuradoria Jomar Ferreira da Silva reuniram-se com os moradores do local, que reivindicaram a interferência do prefeito para que pudessem readquirir a sua posse. O referido procurador emite um parecer, através do memorando nº 109/1984 ao prefeito da cidade, no qual conclui que tal reivindicação “não tem qualquer amparo legal”.

Em 15 de outubro de 1984, como resultado da correspondência do deputado Januário Mantelli Neto ao governador, abriu-se o processo administrativo nº GS-3591/83 o/sp. PB-719663/84, a partir do qual foi instaurado inquérito policial (nº263/84) em que são partes Urbanizadora Continental e Antônio dos Santos.²³¹

Por mais que os moradores da comunidade de Caçandoca tenham se organizado desde 1987, através da fundação da Associação para Melhoramentos da Caçandoca, para a retomada a posse do território, somente no ano de 1998 é que tomaram conhecimento de que poderiam requerer a propriedade do território enquanto comunidade quilombola, sendo que, além da mudança de nome da referida associação, passando a se chamar Associação dos Remanescentes das Comunidades de Quilombo de Caçandoca, solicitaram junto ao Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), depois de uma nova expulsão em razão de um pedido de reintegração de posse da Urbanizadora Continental, o reconhecimento da comunidade como remanescente de quilombo.²³²

Durante a pesquisa, percebeu-se que dentro do território da comunidade se encontram pessoas que, mesmo durante o processo de expropriação sofrido pela comunidade, permaneceram morando no território ou, no mínimo, continuando a manter laços com o território mesmo morando em outro local, seja auxiliando outros moradores na luta contra a expropriação ou habitualmente ocupando o território e enfrentando a truculência dos grileiros e especuladores imobiliários; moradores que não nasceram dentro do território, mas que, em razão das memórias trazidas por seus pais que saíram durante o processo de expropriação, decidiram morar dentro do território para compartilharem do mesmo espaço que os seus antepassados anteriormente ocuparam e, por fim, uma nova geração de crianças e adolescentes, nascidos dentro ou fora do território, que não vivenciaram o processo violento de expropriação da terra.

Branco (2007) ressalta que, diante da realidade da expropriação do território, fez-se necessária a reconstrução da identidade do grupo, haja vista que o reconhecimento da comunidade como quilombola, que inicialmente se apresentou somente como uma possibilidade do retorno ao território, fez com que os moradores da comunidade de Caçandoca passassem a assumir a denominação “quilombola” como parte da sua própria identidade, o qual também fundamenta a luta política dos membros da comunidade pela posse

²³¹ SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. p. 48.

²³² SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000. p. 49.

do território.²³³ Assim, reconhecer-se como quilombola, para moradores filhos de pais nascidos na comunidade e que, em razão do processo de expropriação, nasceram fora do território, é fruto de um processo de conscientização e construção de uma identidade emancipatória, no qual se assumir como quilombola é também se assumir como negro, conforme pode se retirar do depoimento do entrevistado n° 1:

Me identificar como quilombola é a propaganda dos meus antepassados. Quando a gente começa a entender essa questão da autoafirmação como sujeito preto, sujeito de direito negro a gente começa a olhar pra trás sobre a histórias daqueles que antes de nós fizeram essa luta né? Então isso é preponderante nessa questão da autoafirmação. Porque se a gente não entende o nosso passado fica mais difícil ainda a gente entender o presente e e ter uma visão mais ampla do que do que poderá ser o futuro né? Então... o meu processo, assim, de autorreconhecimento não foi processo fácil. Não foi um processo fácil e não é pra ninguém se afirmar como preto. Até entrou na minha adolescência, eu achava que era apenas um caiçara de pele queimada pelo sol. Eu tinha uma, não era questão de não querer se autoidentificar, é questão de educação mesmo, porque as pessoas precisam serem educadas é no sentido nessa questão da autoafirmação porque se a pessoa não tem educação ela não se reconhece né?

No mesmo sentido, destaca-se parte do depoimento da entrevistada n° 2, que relata o processo de construção da sua identidade como quilombola:

A gente passou a infância toda sem menção de ser quilombola. (...)Minha vida era lá na cidade, quando eu vim pra cá eu estranhei o silêncio, a falta de muitas pessoas... mas eu fui me acostumando. Vou ser honesta: não foi fácil porque você vim de uma realidade da cidade. E se descobrir quilombola é quando você começa a entender a história do lugar, entender a sua história na realidade que é você vivenciar o dia a dia de luta. A necessidade de fazer parte de uma associação que pra mim é o mais difícil, porque eu tô falando: eu reconheço que fui criada na cidade e pra você se adaptar no coletivo é diferente de e você precisar que todos falem ou entendam a mesma linguagem, que façam parte dum todo, né? Entrei na associação, né? Fiquei um bom tempo dentro da associação e estou dentro da associação, e me descobri que quilombola no dia a dia. Porque é muito doido falar “quando é que você descobriu que você era quilombola” ou “como você se sente quilombola” porque é uma coisa comum, é o meu dia a dia. Eu não saí gritando pra todo mundo “olha, você é um quilombola!”, porque eu sei que isso a gente vivencia todos os dias. A gente começa a ouvir as histórias dos nossos antepassados na nossa atualidade e aí nisso a gente começa a sentir orgulho do que você é, passar isso pra frente através dos filhos, lutar pela melhoria do lugar, melhorar a situação do coletivo. Pra ser muito honesta não é fácil, mas necessário.

Ademais, em outro ponto da entrevista, o entrevistado n° 1 destaca que a construção da sua identidade negra quilombola, mesmo tendo nascido fora do território, iniciou-se a partir dos relatos de sua mãe, bem como nos livros encontrados no “lixão” da cidade onde

²³³ BRANCO, Eliane Regina. *Encontros, desencontros e reencontros na comunidade remanescente de quilombo da Caçandoca: saúde, identidade e territorialidade*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente: Univesidade Estadual Paulista. 2017. p. 140

residia, sendo que o ambiente escolar reforçada o lugar de subordinação de negros e indígenas dentro da hierarquia social:

Meus irmãos são nascidos aqui no quilombo da Caçandoca, mas por questões econômicas, questões financeiras, dificuldades, meus pais vão morar em Santos. (...) Eu vou morar numa favela (...) E nessa região que eu nasci e nasci dentro duma favela. Vivi minha infância, minha idade de adolescente, boa parte da minha idade adulta morando em favela. E eu sei que me impactou muito a violência, a violência social que eu sofri. Minha família sofreu essa situação abaixo da linha da pobreza e de extrema miséria e isso me marcou muito. O acesso à leitura, a literatura que eu tive, não foi no espaço da escola. Foi no espaço do lixão porque na infância a gente era criança. Eu e meus irmãos. Minha mãe me levava pro lixão pra gente recolher reciclado e nesse recolher reciclado a minha mãe também separava alguns livros, algumas revistas. Minha mãe sempre foi incentivadora a gente para a gente poder ler e escrever, né? (...) Foi ali que eu conheci Aloísio de Azevedo, pessoa fundamental nessa formação, desse entendimento, de quem nós somos enquanto o sujeito preto vítima do racismo.

(...)

Que que eu aprendi na escola? Que um índio não prestava pra trabalhar e era um preguiçoso. Então não servia pra ser escravo. E o preto estava acostumado com o trabalho pesado da África pra trabalhar aqui pro Senhor do Engenho. Isso foi o que eu pedi na escola. Eu aprendi esse dito na escola. E minha mãe sempre falava de um lugar maravilhoso e que, como dizem no ditado, tem leite e mel. A mãe contava muito sobre a Caçandoca. falava muito, o meu pai não queria voltar de jeito nenhum, eu não tinha a menor noção que era a Caçandoca, que era Ubatuba. Eu conheci a realidade da realidade da miséria, da violência de Guarujá, da Baixada Santista, uma outra realidade. Uma outra realidade bem longe mesmo do quilombo. Enquanto a minha mãe retorna pra dentro do quilombo pra fazer a luta, porque ela sempre foi uma pessoa de luta, ela entrou pra dentro do território fazer a luta e começa a sofrer as ameaças. As ameaças, agressões físicas é o momento que eu me vejo a necessidade de entrar na frente pra fazer essa defesa do corpo físico da minha mãe e chego aqui e começo a encontrar uma outra realidade social completamente diferente da minha, que era a realidade da favela do Guarujá. E isso foi preponderante porque eu começo a repensar as questões do homem preto, da mulher preta.

Contudo, o que há em comum entre todos estes moradores da comunidade é a importância do território para a manutenção da identidade quilombola. Entre aqueles que nasceram dentro do território, ressalte-se que, independente se permaneceram ou não dentro do território, todos têm discernimento de que o território onde vivem tem relacionamento direto com os seus ancestrais negros, sendo que a relação com um presente que se traduz na continuidade da luta e resistência no acesso à terra é encontrada em todas as falas. Conforme se retira do depoimento do entrevistado nº 3 que, como já exposto anteriormente, voltou a residir na comunidade a fim de impedir a expropriação do território:

Eu acho que o território do quilombo é a vida da gente, né? Porque aqui é sua casa, o território é a casa da gente, é onde a gente nasceu, é aonde a gente produz a sobrevivência da família. E outra... que foi uma é uma luta muito grande, porque um território de quilombo é um território sagrado, uma terra sagrada, né? Que teve muita luta dos antepassados e de suor, de sangue, né? Então isso leva a gente a também a liberar, né? E liberar essa

luta, né? Essa conquista que já teve dos antepassado e a gente dá essa continuidade e a gente não pode negar a raça da gente. Por que, afinal de contas, os nossos antepassado eles sofreram muito acreditando que alguém vinha depois, né? E adquirir e se “possar” dessa luta, né? Que eles fizeram também, né? Dar continuidade na luta deles, né? Então a gente acredita que não existe local, não existe outro território, né? Então... e também não tem mais uma como você se identificar como outra pessoa. É quilombola, é da luta e é o território é sagrado dos quilombolas né? Então não você não pode dizer que não porque a gente e os nossos antepassado deixaram isso no sangue da gente, né? Então a gente não pode dizer que não vai lutar, que não vai dar continuidade. Então é uma estrada sem retorno. Só vai pra frente. Não retorna mais. Então isso aí encoraja muita gente e dar continuidade, né?

Souza (2008) assevera que a identidade quilombola está intrinsecamente ligada por uma história de resistência, sendo que esta última deve ser entendida para além do binômio fuga-resistência relacionada ao período escravocrata, mas também como uma luta pelo direito de existir enquanto coletividade:

A identidade quilombola traz ao longo de sua história uma dimensão de resistência. Por esse processo de resistência entendo que não seja apenas o elemento histórico da fuga das fazendas, uma vez que muitos quilombos não trazem esse elemento como constituinte em seu processo de formação. Por resistência se entende os processos empreendidos por esses grupos ao manterem-se ao longo de sua história como sujeitos que se constituem enquanto grupo diferenciado, com seus aspectos identitários específicos, com seu modo próprio de viver.

Esse movimento histórico de resistência e existência tem uma relação profunda com a dimensão étnico-racial. Acredito que seja fundamental ressaltar os quilombos como resistência negra, uma vez que esses se constituíram (e se constituem) de modo contrastivo à crueldade que representou o empreendimento escravista e pós-escravista, que permanece destinado à população negra em sua diversidade um lugar social inferiorizado.²³⁴

Assim, a identidade quilombola dos remanescentes da comunidade de quilombo de Caçandoca encontra amparo na ancestralidade negra dos seus membros, já que descendem de ex-escravizados de uma antiga fazenda cafeicultora, mas também na luta pela terra, haja vista que passaram por um violento processo de expropriação do território, sendo que, mesmo diante deste cenário de opressão, muitos permaneceram no território ou, caso não tenham permanecido, não perderam os laços identitários de pertencimento à coletividade.

Conforme consta no relatório técnico-científico apresentado por Schmitt (2000), o território da comunidade quilombola de Caçandoca possui 890 hectares, fazendo limites a

²³⁴ SOUZA, Bárbara Oliveira. *Aquilombar-se: panorama histórico, identitário e político do Movimento Quilombola Brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Orientador: Jorge José de Carvalho. Universidade de Brasília. 2008. p. 98.

leste com a orla marítima, ao sul e a oeste com o divisor de águas com a serra de Caçandoca, e a norte com o condomínio da Praia do Pulso, sendo que o local onde se encontra localizado referido condomínio também fazia parte do território da comunidade, contudo, não foi reivindicada.

Atualmente, segundo o último cadastro realizado pelo INCRA no ano de 2014, dentro do território reconhecido e demarcado como pertencente à Comunidade Quilombola de Caçandoca foram cadastradas 135 famílias quilombolas, sendo que destas 106 são associados à associação que representa a comunidade, bem como 42 declaravam morar dentro do território.²³⁵ A comunidade também se encontra na posse de 410 hectares do território reivindicado, contudo, a titulação da propriedade coletiva do território de Caçandoca parece distante, pois os mesmos especuladores imobiliários que historicamente foram responsáveis pelo processo enganoso e violento de expropriação da comunidade continuam a agir de forma a impedir que políticas públicas estatais – principalmente para a regulamentação fundiária – possam ser implementadas junto à comunidade, sendo que tal interferência tem como reflexo a insegurança jurídica na posse do território, bem como a violação de diversos direitos fundamentais.

4.3. A Política de Regulamentação Fundiária na Comunidade Quilombola de Caçandoca

Primeiramente, antes de demonstrar a influência do grupo racial dominante no âmbito jurídico para impedir a titulação da comunidade quilombola de Caçandoca, faz-se necessário abrir um parêntesis para explicar o procedimento administrativo à responsável pela regulamentação fundiária das comunidades quilombolas. Com o advento do Decreto n° 4.887/03, responsável por regulamentar o artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1.988, o INCRA se tornou responsável, em nível federal, pela identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos remanescentes das comunidades de quilombo, sem prejuízo da competência concorrente de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.²³⁶ Atualmente, a Instrução Normativa INCRA n° 56 é responsável por regulamentar o procedimento administrativo competente, com as seguintes etapas: 1) a **certificação de autodefinição realizada pela Fundação Cultural Palmares**, mediante Certidão de Registro

²³⁵ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/N°04/2015. p. 11.

²³⁶ BRASIL. Decreto n° 4.887/03. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/2003/d4007.htm Acesso em jul. 2021.

no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades Quilombolas;²³⁷ 2) a **abertura do procedimento administrativo**, que poderá ser iniciada a pedido de qualquer interessado, das entidades e associações representativas de quilombos e pelo próprio INCRA; 3) a confecção de **Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID)**, realizado pelo INCRA, sem prejuízo da concorrência competente de órgãos fundiários estaduais, municipais e distritais, mediante indicações da própria comunidade e de estudos técnicos e científicos, com a finalidade de caracterizar as condições espacial, econômica, ambiental e sociocultural; 4) o **exercício do contraditório por parte dos interessados**, após a conclusão do RTID e a sua publicação, por duas vezes, no Diário Oficial da União, com a notificação dos ocupantes e confinantes do território para apresentarem contestação, no prazo de 90 (noventa) dias; 5) após a análise das contestações apresentados pelos interessados e sendo aprovado o relatório, será publicada **portaria de reconhecimento** junto ao Diário Oficial da União, declarando os limites do território quilombola; 6) com a publicação da portaria de reconhecimento, o procedimento para a **titulação** seguirá caminhos distintos, de acordo com o caso concreto, quais sejam: 6.1) caso o território incidir sobre terrenos e marinha, rios, ilhas e lagos, o procedimento será encaminhado à Secretaria do Patrimônio da União para a emissão do título; 6.2) caso o território incida em terras particulares, caberá ao INCRA tomar as medidas necessárias para a desapropriação, indenização dos proprietários e emissão do título; 6.3) caso o território incida sobre propriedades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o processo será encaminhado ao órgão fundiário estadual competente; 6.4) caso existam posseiros dentro do território, caberá ao INCRA o reassentamento deste grupo em outras ; 6.5) caso existam títulos de propriedade ilegítimos, caberá ao INCRA tomar as medidas cabíveis para o cancelamento dos títulos para, após, titular a propriedade coletiva.

No que diz respeito ao reconhecimento e titulação da Comunidade Quilombola de Caçandoca, o pedido de abertura do procedimento administrativo junto ao INCRA se deu na data de 23 de fevereiro de 2005, sendo que foram a juntadas da certidão de autodefinição expedida pela Fundação Cultural Palmares,²³⁸ bem como o Relatório Técnico-Científico realizado ITESP em convênio com o INCRA, o que acelerou o trâmite do procedimento, já que referido relatório tem a mesma validade do RTID, proporcionando nas datas de 2 e 7 de junho de 2005 as publicações, pelo Diário Oficial da União, dos editais que declaram como

²³⁷ O procedimento para a certificação de autodefinição expedida pela Fundação Cultural Palmares é regulamentada por este órgão, através da Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf> Acesso em jul. 2021.

²³⁸ BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Procedimento Administrativo nº 54190.000477/2005-47. p. 3.

território quilombola a área apontada em referido relatório, bem como os títulos imobiliários que incidem dentro do território.²³⁹

Com as notificações dos posseiros e proprietários de terras que incidem dentro da comunidade, foram apresentadas as primeiras contestações e, posteriormente, os recursos advindos após a decretação da Portaria de Reconhecimento. Como se percebe, referidas pessoas constituem um grupos dominantes possuidores de terras dentro de um território quilombola que, utilizando do mesmo discurso jurídico liberal sobre o direito de propriedade e de uma narrativa cultural que localizada os quilombos no passado escravocrata encontrados junto à ADI nº 3.239, procuram preservar um privilégio racial estabelecido na concentração fundiário que subordina as experiências de vida de grupos subordinados a um *status* inferior, pois seus conhecimentos e saberes não são dignos de atenção, por não condizerem com o modo de vida e os interesses do grupo dominante.

Destaca-se que a tentativa de invisibilizar as experiências e saberes dos membros da Comunidade Quilombola de Caçandoca, elementos que constituem a ligação entre identidade e território no caso em apreço, é feita pela principal expropriador do território – a Urbanizadora Continental – que utiliza, em grau de recurso após a decretação da Portaria de Reconhecimento, dos mesmos argumentos apresentar pela elite possuidora das grandes propriedades junto à ADI nº 3.239 ao conceituar o “quilombo” a partir de uma perspectiva reducionista, sem considerar a diversidade existente nas origens e várias comunidades que tem em comum a negativa (e resistência) do acesso à terra em razão da ancestralidade negra, o que vai além do binômio fuga-resistência:

É elementar que os escravos foragidos haviam de viver em local pequeno, seguro e resguardado, ao abrigo das investidas de feitores e capitães de mato enviados pelos senhores para captura-los. A topografia desses lugares era a de fortalezas naturais, escolhidas a dedo em pontos mais elevados de serra, de difícil acesso, onde com armas rudimentares pudessem rechaçar ataques de poderio bélico mais forte.

A não ser na visão distorcida e tendenciosa, encomendada mesmo, de sociólogos e outros tecnocratas que desgraçam a nossa pátria com tantos atos a ela lesivos, jamais o local onde se encontram as terras e construções da ora Recorrente, junto à praia da Caçandoca, serviria de esconderijo seguro ou estratégico para que hipotéticos escravos fugidos da senzala ali se estabelecessem.²⁴⁰

Ademais, nas razões de defesa da Urbanizadora Continental estão demonstradas, de forma explícita, que as verdadeiras razões para colocar em descrédito as experiências e saberes dos membros da comunidade quilombola de Caçandoca estão em preservar o

²³⁹ Ibidem. p. 150;153

²⁴⁰ BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Procedimento Administrativo nº 54190.000477/2005-47. p. 427-428.

privilégio consistente na concentração fundiária, sendo que, para tanto, defendem arduamente o direito à propriedade a partir de uma visão liberal, não escondem o fato de que a origem de sua “propriedade” dentro do território de Caçandoca tem como origem uma sesmaria – que, como já visto, é a origem da concentração de terras no Brasil:

Á evidência, tal relatório, por ser flagrantemente tendencioso, não pode ser levado a sério e muito menos considerado técnico-científico, não passando de um amontoado de papéis sem nenhum valor, ante a distorção feita no encadeamento dos títulos de propriedade e posse e a falta de veracidade dos fatos mencionados, levando-nos à conclusão que a intenção da entidade elaboradora foi servir a interesses eleiçoeiros, inchado de demagogia barata, além da total falta de respeito ao direito de propriedade. Essa Fundação não merece dos cidadãos de bem nenhum respeito, já que apóia bárbaras invasões de terras particulares, perpetradas por vândalos, por MST's da vida e outras escusas.

(...)

E, agora, dizemos nós: o alvo está em Ubatuba, especificamente na Caçandoca, onde nunca existiu um quilombo e onde as terras têm título de domínio mais do que legítimo vez que oriundo de Sesmaria, concedida por El-Rey em 1802.

(...)

Foi a sesmaria antes mencionada confirmada em 22 de dezembro de 1821 a José João da Cruz, ainda no reinado português, cerca de dez (10) meses antes da proclamação da Independência do Brasil. Daí em diante se a conheceu como Sesmaria Dom Pedro de Alcântara.

(...)

Tem-se por esta prova, que a coroa portuguesa, que era titular do domínio sobre todo o território nacional, através deste título válido tornou particulares todas aquelas terras entre dois rios (o Brejahymirinduba passou a se denominar Maranduba) até a vertente da Serra do Mar, que vieram a formar a Fazenda Brejahymirinduba ou Maranduba, da qual derivaram todas as propriedades e os direitos possessórios hoje existentes sobre as mesmas.

(...)

Ora, a carta de sesmaria era o instrumento da época para a pessoa jurídica de direito público territorial, a coroa portuguesa, **transferir ao domínio particular** tal sorte de terras.²⁴¹

Outrossim, ressalte-se que, dentro da narrativa apresentada pela Urbanizadora Continente acima exposta, ainda é apresentada uma visão marginalizada dos remanescentes das comunidades de quilombos digna de latifundiários do período colonial e imperial, já que qualifica os moradores quilombolas da Comunidade de Caçandoca como “bárbaros”, “vândalos” que não respeitam o respeito ao sagrado direito da propriedade privada, demonstrando que a marginalização de comunidades quilombolas ainda é um elemento presente dentro da narrativa do grupo dominante.

Destaca-se ainda que A.S.S., possuidor de terras dentro do território de Caçandoca e que, em razão da semelhança do nome, provavelmente deve ser o indivíduo chamado “Arakem” que, segundo Relatório Técnico-Científico, foi um dos principais expropriadores

²⁴¹ BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Procedimento Administrativo nº 54190.000477/2005-47. p. 424-425; 427-428.

do território da Comunidade de Caçandoca, utiliza do mesmo discurso reducionista sobre a concepção de “quilombo” com a finalidade de assegurar as suas posses que se encontram dentro um território quilombola:

Em nosso dicionários consta que: Quilombo é um povoado onde existiam escravos fugitivos de seus donos; Quilombola, representa as pessoas que moravam no quilombo.

Deveria a equipe técnica que elaborou o relatório, comprovar esta evidência com precisão, o parentesco deste núcleo familiar com estes quilombolas que supostamente existiram na praia da Caçandoca, e a prova incontestável que estão efetivamente na Posse ininterrupta destas terras, desde a época de seus ancestrais.

O art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias tem a seguinte redação:

Art. 68 — Aos remanescentes das comunidades dos quilombos, que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o estado emitir-lhes os títulos respectivos

A expressão que estejam ocupando suas terras, entende-se como desde a época de seus ancestrais, não podendo no caso em tela o Estado emitir-lhes quaisquer títulos de propriedade, pois somente agora há aproximadamente dez anos este núcleo familiar invadiu estas terras dizendo-se descendentes dos moradores deste suposto quilombo. Se realmente estivessem na posse desta terras por si e seus antecessores aí sim, o Estado teria a obrigação de emitir-lhes os respectivos títulos de propriedade.²⁴²

Além da Urbanizadora Continental e A.S.S., atores que, segundo o Relatório Técnico-Científico, foram os principais expropriadores do território quilombola de Caçandoca, vários posseiros detêm terras dentro do território de Caçandoca, sendo que, em contestação conjunta, além de apresentarem uma conceituação reducionista de “quilombo”, tentaram imputar a titulação individualizada do território para cada remanescente, ignorando assim o uso comum da terra por parte dos quilombolas da Comunidade de Caçandoca:

[O] direito é claro, pertence *ao remanescente das comunidades (indivíduo)* e não a apenas uma associação dos remanescentes. O artigo 68 do ADCT diz respeito aos primeiros, pois outorga título de propriedade individual (**titulação comunitária só existiria se houvesse condomínio civil entre os titulados, o que não ocorre, portanto juridicamente a titulação é individual, mesmo que ocorra em nome da Associação, que no sentir dos recorrentes não preenche os requisitos do art. 68 do ADTC, já que criada posteriormente, não ocupava o território e como pessoa jurídica que é não pode ter ascendência escrava**).²⁴³

Assim, não é um mero acaso que as empresas e indivíduos apresentados no Relatório Técnico-Científico como expropriadores do território quilombola de Caçandoca apresentem os mesmos argumentos das organizações que representam possuidores das grandes propriedades

²⁴² BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Procedimento Administrativo nº 54190.000477/2005-47. p. 233.

²⁴³ Ibidem. p. 832.

junto à ADI nº 3.239, haja vista que todos tem o mesmo objetivo, qual seja, preservar o histórico privilégio racial que reside na concentração fundiária, sendo que, para tanto, o modo de vida, o conhecimento e a experiência das comunidades quilombolas devem ser colocados em descrédito, a fim de que referido grupo étnico-racial continue a ocupar o lugar social de grupo étnico-racial historicamente subordinado, já que a emancipação dos mesmos é uma ameaça à propriedade privada.

Contudo, ressalte-se que, mesmo com os argumentos acima citados, o INCRA, após julgar improcedentes todas as contestações e recursos, reconheceu as particulares provenientes da identidade étnico-cultural da Comunidade Quilombola de Caçandoca com a expedição da Portaria nº 511, de 1º de dezembro de 2005,²⁴⁴ declarando os limites do território da comunidade e, assim, podendo dar início aos procedimentos necessários à desapropriação dos possuidores dos possuidores não quilombolas e à titulação da propriedade coletiva.

Contudo, a defesa do privilégio racial por parte do grupo dominante que não teve suas demandas reconhecidas pelo INCRA encontrou abrigo dentro do Poder Judiciário, mais precisamente junto ao Mandado de Segurança nº 0009700-10.2006.4.01.3400, que tramitou na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal e que foi impetrado por posseiros que ocupavam terras dentro do território da comunidade, com o objetivo principal de anular a Portaria INCRA nº 511/2005, o qual teve a liminar deferida e, posteriormente, concedida a segurança em sentença, sob fundamentos que consideravam o direito de propriedade somente sob a concepção da propriedade privada, ignorando a natureza coletiva e pro-indiviso que caracteriza a propriedade dos remanescentes das comunidades de quilombo:

“(…) o poder público destinou a ocupação das terras de forma abstrata a uma associação civil, Associação Civil dos Remanescentes da Comunidade de Quilombo de Caçandoca, quando deveria ter individualizado o estudo em relação a cada beneficiário, pertencente ou não a associação, mas desde que, de fato, os destinatários se subsumissem às especificações de cada característica pessoal associada à referida terra.

Em suma, percebo que foi um estudo meramente abstrato, não de forma individualizada que o caso requer, até porque várias questões conflitantes a envolver diversos bens jurídicos estão em voga nesta querela.”²⁴⁵

Percebe-se ainda que na mesma decisão, ao tratar sobre o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a juíza responsável aplicou o entendimento do

²⁴⁴ BRASIL. Diário Oficial da União. Brasília: Ano 142. Nº 232. Seção 1. p. 104. 05 dez. 2005. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/12/2005&jornal=1&pagina=104&totalArquivos=124> Acesso ago. 2021.

²⁴⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal - 1ª Região. Seção Judiciária do Distrito Federal. 5ª Vara Federal. Processo nº 0009700-10.2006.4.01.3400. Julgadora: Juíza Federal Substituta Diana Maria Wanderley da Silva. 19.10.2016. Acesso em 19.11. 2021.

marco temporal, ou seja, que somente poderiam reivindicar o direito sobre a terra aqueles que ocupavam o território de Caçandoca no momento da promulgação da Constituição Federal de 1.988:

Entendo que a Constituição foi muito clara: tem direito ao reconhecimento da propriedade dos remanescentes de quilombos que estejam (presente) ocupando a terra que constitui parte dos quilombos.

Assim, só tem direito ao recebimento do título de propriedade com base no artigo 68 do ADCT aqueles descendentes daqueles que formaram quilombos e que, sem um direito reconhecido à propriedade, continuaram a ocupar determinada terra que fez parte do quilombo.

Em outras palavras, alguém que fez parte do quilombo teve a posse de um pedaço de terra, que constitui parte do quilombo, e transmitiu a posse a seus herdeiros.

Esses herdeiros, que tem posse, mas não tem propriedade, passam a ter direito à propriedade por força do artigo 68 do ADCT.

É isso e somente isso que diz o artigo 68 do ADCT.

Quando o INCRA diz que a interpretação literal é insuficiente ²⁴⁶

Por fim, na mesma decisão, a juíza responsável ainda utilizou como justificativa para deferir a liminar e, posteriormente, conceder a segurança em sentença, a suposta inconstitucionalidade do Decreto Presidencial n° 4.887/03 que, à época, ainda era objeto de análise junto à Ação Direta de Constitucionalidade n° 3.239 no Supremo Tribunal Federal, que posteriormente teve a sua constitucionalidade reconhecida sob o entendimento de que o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tinha aplicabilidade plena e imediata:

Se esse é o entendimento do INCRA e/ou da Administração em Geral [da interpretação literal do artigo 68 do ADCT como insuficiente] deve a autarquia buscar uma emenda constitucional ou, no mínimo, uma lei ordinária, não podendo um decreto pretensamente regulamentar expandir enormemente o alcance do dispositivo constitucional transitório.

Como é isso que fez o Decreto n° 4.887, de 20 de novembro de 2003, o mesmo é inconstitucional.

Observo que, inclusive, a referida inconstitucionalidade é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n° 3239, cujo julgamento foi iniciado pelo Supremo Tribunal Federal em 18/04/2012, tendo o único voto proferido até o momento, qual seja, o do relator, Ministro CÉZAR PELUSO, sido no sentido da inconstitucionalidade do Decreto n° 4.887/2003, encontrando-se o julgamento suspenso por força do voto de vista da Ministra ROSA WEBER.

E esse fundamento já é suficiente para se reconhecer a presença do *fumus boni iuris* para a concessão da liminar.²⁴⁷

²⁴⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal - 1ª Região. Seção Judiciária do Distrito Federal. 5ª Vara Federal. Processo n° 0009700-10.2006.4.01.3400. Julgadora: Juíza Federal Substituta Diana Maria Wanderley da Silva. 19.10.2016. Acesso em 19.11. 2021

²⁴⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal - 1ª Região. Seção Judiciária do Distrito Federal. 5ª Vara Federal. Processo n° 0009700-10.2006.4.01.3400. Julgadora: Juíza Federal Substituta Diana Maria Wanderley da Silva. 19.10.2016. Acesso em 19.11. 2021.

A interferência negativa do Poder Judiciário, que culminou na falta de atuação estatal junto à Comunidade Quilombola de Caçandoca, não se resume ao processo supracitado. No início do processo de reconhecimento e regularização fundiária da comunidade, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) tinha relações somente com a Associação do Remanescente da Comunidade de Quilombo de Caçandoca (ARCQC), que não representava todas as famílias quilombolas residentes no território delimitado pelo Relatório Técnico de Identificação e Demarcação, situação que fez com que as ações de desenvolvimento promovidas junto à comunidade tivessem como beneficiários somente parte dos moradores. Com isso, a animosidade entre os grupos que ocupam o território aumentou, fazendo com que surgisse outra associação representativa, chamada Associação dos Remanescentes da Comunidade de Quilombo de Caçandoquinha, Raposa, Saco das Bananas e Frade (ARCQCRSB), integradas por pessoas que residiam no território e não associadas à ARCQC.²⁴⁸

Ressalte-se que tanto a ARCQC, bem como a ARCQCRSB, ambas certificadas pela Fundação Cultural Palmares²⁴⁹, reivindicavam o título do mesmo território já reconhecido e delimitado, sendo que, diante da situação de acirramento do conflito, a juíza federal Marisa Vasconcellos, junto ao Processo nº 0003150-27.2006.4.03.6121, que trata da desapropriação do imóvel “Fazenda Maranduba”, após denúncias da ARCQCRSB de que o INCRA estaria beneficiando somente membros da ARCQC, tomou a medida radical de determinar o que é chamado de “congelamento” da área, ou seja, impedindo não só construções, reformas e demolições de residências e estabelecimentos comerciais dentro do território de Caçandoca, mas a própria continuidade de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social promovidas pelo INCRA junto aos associados da ARCQC.

Primeiramente, faz-se necessário abrir um parêntesis para esclarecer a problemática existente sobre o modelo associativo estipulado pelo Decreto Presidencial nº 4.887/03. Conforme apresentado por Schmitt (2000), a criação de uma associação que representasse a Comunidade, bem como a titularidade da propriedade coletiva em nome da associação, acarretaria no surgimento de uma hierarquia de poder não vista dentro da Comunidade, o que poderia ocasionar conflitos entre os seus moradores, o que realmente ocorreu. Contudo, conforme consta em referido informe técnico, o “congelamento” não apaziguou o quadro de

²⁴⁸ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/Nº04/2015. p. 6-7

²⁴⁹ A certidão de Auto-reconhecimento da Comunidade Remanescente de Quilombo de Caçandoquinha, Raposa, Saco da Banana e Frade foi expedida pela Presidência da Fundação Cultural Palmares na data de 07 de julho de 2008.

conflito dentro da comunidade, mas obrigou muitas famílias a saírem de Caçandoca, principalmente aquelas em que se encontravam crianças e idosos, já que referido procedimento impediu o INCRA ou qualquer órgão público de realizar políticas públicas de infraestrutura e desenvolvimento econômico e social dentro do território,²⁵⁰ pois, dentro do território se encontra um grupo denominado “Madalenas”, que possuem laços com o território, mas não se reconhecerem como quilombolas em razão de não se sentirem representados pela Associação, situação que ainda provoca grandes tensões dentro da Comunidade, comprovando assim que a atuação do Poder Judiciário em “pacificar” a comunidade a partir do “congelamento” da área foi falho no caso em apreço. Ademais, o próprio INCRA faz uma admoestação sobre as intenções na busca pela hegemonia dentro do território de Caçandoca, em razão da complexidade das relações sociais existentes dentro do território:

É necessário ressaltar, no entanto, a existência de outro grupo no complexo quadro das relações sociais que compõem a comunidade da Caçandoca. Não se pode esquecer que a existência de grupos com demandas, interesses e visões diversas é parte constitutiva das relações sociais. Dessa forma, as relações históricas, os acontecimentos presentes e as expectativas futuras delineiam uma intrincada, dinâmica e, muitas vezes, incompreensível rede de relações sociais que estruturam a comunidade em questão. Esse pressuposto deve orientar a implementação das políticas públicas pelo INCRA de forma diversa, pois procurar nessa comunidade quilombola — ou em qualquer outro agrupamento social — apenas unidade e homogeneidade é buscar uma realidade inexistente.

Os principais interlocutores desse grupo são os membros da família “Antunes de Sá” — também conhecidos como “os Madalena” —, que sempre estiveram em contato com INCRA para apresentar seus questionamentos e demandas. Trata-se de famílias quilombolas que, apesar de residirem na Caçandoca, ficaram à margem dos processos de criação das associações e tampouco foram contempladas como beneficiários do PDS. Ao longo dos últimos anos, esse grupo se afastou das associações por questões relativas à representatividade e discordância quanto à atuação. Entre as principais queixas está a falta de abertura da Associação para a participação de uma parcela da comunidade na tomada de decisões. Ressalta-se que essas famílias sempre moraram no Território Quilombola da Caçandoca, tiram boa parte do sustento através de atividades realizadas na área e ocuparam efetivamente parte do território ao longo de todo o processo de conflito e conciliação. Suas demandas e especificidades não podem ser desconsideradas nesse cenário.²⁵¹

Conforme pode ser visto no depoimento da entrevistada nº 7, o “congelamento” da área, associada com a suspensão da portaria do INCRA que reconheceu a comunidade, causou grandes constrangimentos aos moradores da Caçandoca, haja vista que tal situação resultou não só na depreciação da qualidade de vida junto aos quilombolas membros da comunidade,

²⁵⁰ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/Nº04/2015. p. 6-7

²⁵¹ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/Nº04/2015. p. 8.

mas impediu que os mesmos pudessem alcançá-la, sendo que se fez necessária a desobediência de referida ordem judicial para que os moradores pudessem alcançar o mínimo de dignidade e bem-estar em suas moradias:

Entrevistador: *A comunidade aqui enfrenta uma dificuldade muito grande pra ser titulada Ela é reconhecida, mas ainda não tem o título de propriedade. Como isso afeta o dia a dia da comunidade?*

Entrevistado nº 7: *É difícil pra nós, né? Porque você vê o pouco que a gente tem e que a gente investiu aqui, né? Fazendo uma casinha melhor pra gente morar. Mas sem segurança, né? Porque né? Não tem nada certo, né? Não tem uma pessoa que fala que que pode acontecer de uma hora pra outra e a gente está na espera e o que a gente fez até agora a gente fez na raça, que nem eu, que fiz a casa no congelamento. Então, porque eu não tinha condições de morar no barraco que eu morava. Então, eu tinha quatro folhas de madeirite cercada e uma meia dúzia de folha de telha da fina onde chovia tudo dentro de casa. Eu não tinha banheiro. Eu morei dois anos nas condições de miséria. E quando eu pensava em cortar um pedacinho de mato que não tinha árvore aqui, né? Não podia capinar, não podia cortar nada. E nós morava no meio do mato. E aí, quando eu vim saber, o congelamento durava dez anos. Eu falei, “agora eu vou enfrentar!” Aí eu peguei por minha conta e risco. Fiz a minha casa.*

O período de “congelamento” do território de Caçandoca perdurou por cinco anos (2009 a 2013), sendo revogada na data de 18 de julho de 2013, quando, em razão dos prejuízos que as associações sofriam por não serem beneficiadas por políticas públicas estatais, ambos os grupos se reuniram na Associação dos Remanescentes da Comunidade de Quilombo de Caçandoca, sendo que a reforma da decisão judicial ocorreu somente após a diretoria da respectiva associação, conjuntamente com o INCRA, se dirigirem pessoalmente ao gabinete do juiz responsável a fim de que este último pudesse testemunhar pessoalmente a pacificação entre os grupos que até então eram rivais.²⁵²

A arbitrariedade da decisão advinda do juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal frente à comunidade quilombola de Caçandoca junto ao Mandado de Segurança nº nº 0009700-10.2006.4.01.3400 se encontra no resultado do julgamento da apelação interposta pelo INCRA, onde a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região julgou pelo provimento do recurso, declarando nula a sentença do juízo de primeiro grau em razão da ausência da citação da Associação dos Remanescentes da Comunidade de Quilombo da Comunidade de Caçandoca (ARCQC), tendo em vista que a nulidade da portaria

²⁵²BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/Nº04/2015. p. 8.

de reconhecimento da Comunidade expedida pela autarquia citada atingiria não só os associados, mas também não associados que ocupam tradicionalmente o território.²⁵³

Ressalte-se que, mesmo após o julgamento da ADI nº 3.239 e com o arquivamento do Mandado de Segurança nº0009700-10.2006.4.01.3400²⁵⁴, a comunidade quilombola de Caçandoca continua temerária com os riscos de anulação da portaria da presidência do INCRA que a reconheceu, haja vista que a Urbanizadora Continental ainda postula tal objetivo junto ao Ação de Nulidade de Ato Administrativo nº 0024217-96.2015.4.03.6100, onde requer perícia para a análise de supostos vícios junto ao RTC da respectiva comunidade produzida pelo ITESP e a nulidade da Portaria nº 511/06 do INCRA, sob a alegação de que a autarquia estadual foi parcial na realizado do estudo que reconhece e delimita o território de Caçandoca ao fundamentar as suas conclusões sob o argumento de que a dimensão da área reconhecida ultrapassa a razoabilidade para a reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade.²⁵⁵

Conforme relata a entrevistada nº 3, a falta de titulação da propriedade coletiva do território, corroborada com a atuação da Urbanizadora Continental junto ao Poder Judiciário para anular o reconhecimento da comunidade de Caçandoca como um remanescente de quilombo, mostra a continuidade da insegurança dos seus moradores em relação ao presente, já que o acesso à terra pode ser modificado a qualquer momento, inclusive em razão do cenário político que pode restringir um direito constitucionalmente garantido:

Entrevistador: *Quais as dificuldades encontradas pela comunidade de Caçandoca pelo fato do território não estar devidamente titulado?*

Entrevistada nº 3: *Essa falta de, principalmente, da titulação do território, impede tudo né? Porque no momento que nós somos dono do território vale as nossas decisões e não do governo né? Então pra nós tomar nossas atitudes nós temos que depender ainda do governo e isso é muito ruim, porque quando a gente quer fazer alguma coisa, você é impedido, né? Você não tem o seu título, se você tem o seu título, é você que decide, né? E se você não tem seu título, você depende ainda do governo, é o caos nosso aqui. Temos tido de reconhecimento do uso da terra, mas não temos título definitivo, né?*

²⁵³ BRASIL. Tribunal Regional Federal - 1ª Região. Apelação em Mandado de Segurança nº 0009700-10.2006.4.01.3400. Órgão julgador: Quinta Turma. Relatora: Daniele Maranhão Costa. Julgamento: 13.02.2019. Acesso em 02.05.2021.

²⁵⁴ Na data de 28 de junho de 2021, o juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal julgou extinto o processo sem resolução de mérito por ausência dos litisconsórcios passivos necessários, nos termos do artigo 485, incisos III e IV, do Código de Processo Civil. Sentença disponível em <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=896eb6b41f89a59e99d9ca9fd05015a897367217c9093d3010081bc3b43a6d7a83ea59072f463c178ef4c10a0dd61d27fc439b167970fc87>. Acesso em 02.05.2022.

²⁵⁵ O processo nº 0024217-96.2015.4.03.6100 foi consultado por este pesquisador, na data de 25 de abril de 2022, junto ao sistema PJe do Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

A insegurança jurídica encontrada pela falta de titulação da propriedade coletiva também é encontrada no depoimento da entrevistada nº 7, sendo que em seu relato encontra-se evidente que a comunidade continua a ter a sua autoatribuição contestada por pessoas e empresas que possuem grandes propriedades particulares dentro do território:

Entrevistador: *A falta de titulação do território interfere no seu dia-a-dia e no dia-a-dia da comunidade?*

Entrevistado nº 7: *Suponho que sim. Afeta duramente, né? Porque a gente não tem certeza de nada. A gente vive na expectativa da do reconhecimento. Porque nós já nos reconhecemos. Só que o governo também fazer a parte dele e nós também fazemos a nossa parte. Porque o congelamento pra mim sempre existiu. Porque as ações públicas em território vieram com muita luta entendeu? E hoje a gente tem o INCRA dizendo-se fazendo-se passar somos os responsáveis pelo território porque nós temos apóstolos, mas só que não temos o título definitivo de uma área. Porque toda vez a gente tem que provar o que nós somos. Apesar de nós nos autorreconhecemos como eles mesmo pedem, vira e mexe você tem que se autorreconhecer e eles não nos reconhecem. Entendeu? E sempre fica naquela burocracia, a falta de titularização. Aí eles ficam naquele jogo pro lado pro outro. Eu vejo muito na questão da luz. A gente já provou pra Deus e o mundo que nós somos quilombolas, que nós fazemos parte da comunidade, fazemos parte da associação e não chega a morosidade, a burocracia, sabe? Essa coisa assim “de quem é o filho?” “Pra quem eu vou levar essa criança?” “Pra quem eu vou correr?” Eles não nos dão a diretriz. O Incra disse que é o dono mas não toma conta. E a gente vai atrás do INCRA, o INCRA tá acabado, não tem mais nem INCRA, o Governo tá tirando. Ah... a falta de estabilidade na nossa vida! Hoje dá-se a impressão de uma estabilidade porque você não vê órgão público dentro do território. Então assim, tô de boa, não tem ninguém aqui mexendo com nós, mas aí quando a polícia ambiental vem, aí você cai a ficha! Não tô na tranquilidade, não. De uma hora pra outra muda-se o governo ou aquele lunático que tá lá resolve faz querer tomar o território, a gente não tem estabilidade. Tudo que eu consegui em vinte e poucos anos pode acabar. Então assim, essa fragilidade, essa falta de estabilidade é um inferno pra gente que vive aqui. Só a perturbação de sentir tudo aquilo que nós já sentimos de não saber qual seria o dia do amanhã eu não gostaria que ninguém mais sentisse o que eu já senti dentro do território, não somente eu, mas minha mãe e tantos outros.*

Observa-se ainda nos depoimentos dos entrevistados, bem como do próprio relatório técnico-científico do ITESP, o remanescente da comunidade de quilombo de Caçandoca historicamente manteve a sua sobrevivência através da agricultura de subsistência, bem como da comercialização de banana e farinha de mandioca, sendo que a roça também é um elemento da identidade cultural desta coletividade. Contudo, conjuntamente com a atuação de atores que, embasados em uma visão estritamente liberal e individualizada do direito de propriedade, fazem com que o Poder Judiciário, através das suas decisões ou da demora na resolução de litígios, preserve a continuidade dos privilégios com a manutenção da propriedade privada dentro do território quilombola, os membros da comunidade também observam o combate da agricultura de subsistência por uma fiscalização ambiental que,

ignorando a relação identitária que o quilombola tem com a terra, constantemente impõe sanções aos moradores que tentam manter referido traço cultural dentro do território.

Pereira (2021) assevera que, juntamente com a perda do espaço territorial e autonomia econômica com a construção da Rodovia Rio-Santos (BR-101), as comunidades indígenas e quilombolas localizadas em Ubatuba tiveram as suas atividades de produção agrícola de subsistência restringidas em razão das políticas ambientais iniciadas na década de 1970 (fortalecimento da fiscalização ambiental e instalação de Parques de Proteção e Conservação Ambiental) criadas com a justificativa de minimizar os efeitos da especulação imobiliária e turismo predatório. No caso de Caçandoca, o abandono da agricultura de subsistência se deu em razão do conflito junto à Urbanizadora Continental que resultou no processo de expropriação e expulsão das famílias que residiam na comunidade, mas também por uma política ambiental que, a partir de uma visão simplista de preservação do meio ambiente, coibiu a subsistência da comunidade de acordo com as suas práticas histórico-culturais.²⁵⁶

O Decreto Estadual nº 49.215/04, que estabelece o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte (ZEE-LN), inseriu o território da Comunidade Quilombola de Caçandoca dentro da Zona 1 Terrestre (Z1T), salientando que referido decreto colocou como características desta zona a ocorrência de áreas contínuas de vegetação em estado avançado de regeneração e fauna associada, bem como a existência de comunidades tradicionais, devendo ser observada o mínimo de 90% da área com cobertura vegetal nativa e a promoção de atividades como educação ambiental, manejo autossustentado, empreendimentos de ecoturismo, pesca artesanal e ocupação humana de baixo impacto ambiental. O mesmo decreto também insere o território da comunidade junto à Zona 3 Terrestre (Z3T), que tem como característica áreas contínuas com atividades agropecuárias e solo condizente com ao uso agropecuário, sendo que a gestão desta área deve observar projetos que promovam o desenvolvimento sustentável, com a observação de, no mínimo, 50% da área com cobertura vegetal nativa.²⁵⁷

Conforme Informação Técnica do INCRA que trata especificamente da Comunidade Quilombola de Caçandoca, 367 hectares onde foi instituído o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) se situa na área Z1T, com 97% do total da área coberta com vegetação da Mata Atlântica, sendo que 46 hectares da área se encontra na área ZT3, com mais de 50% da

²⁵⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/Nº04/2015. p. 41.

²⁵⁷ SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte de São Paulo. São Paulo: SMA/CPLA, 2005 Disponível em: http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2011/05/Zoneamento-Ecologico-Economico_Litoral-Norte.pdf Acesso em nov. 2021.

área ocupada por floresta nativa, sendo o restante, em torno de 18 hectares, é ocupado por moradias, agricultura e quiosques, cumprindo assim as determinações da legislação ambiental.²⁵⁸ Contudo, o depoimento da entrevistada n° 6, que relata como as fiscalizações e sanções impostas pelos órgãos ambientais e pelo próprio Poder Judiciário acabam por coibir a agricultura de subsistência dentro do território:

Entrevistador: *A senhora ainda consegue trabalhar com a roça aqui dentro do território?*

Entrevistado n° 6: *Agora não, porque da coluna e porquê do coração. Agora a minha vontade eu tenho. Se eu fosse uma pessoa boa de saúde eu trabalhava. Ah, gostaria de trabalhar na roça. Mas também tem outra. A gente não pode derrubar pau. Por que que lá pra baixo toda essa matadeira? Porque ambiental a gente não pode fazer mais roça. De jeito nenhum. Como eu falei pro juiz que eu me aposentei. Que a gente vivia na roça porque antes a gente fazia um roçado, mas agora se a gente derrubar um pau já é multado menino. Já é multado. Já vai pra mão do juiz que é pra fazer força pra tu ser preso. Muita gente aqui tem processo e eu tive processo. A gente não pode fazer nada, nada mesmo. Só que a vida aqui é assim, a gente não pode derrubar um pau pra fazer roça.*

Destaca-se ainda o depoimento da entrevistada n° 8 que, além de relatar os obstáculos e receios que poderia encontrar ao tentar fazer uma pequena roça para a sua subsistência, descreve o seu constrangimento de ter sido indevidamente processada, juntamente com o seu marido, pelo cometimento de crime ambiental:

Entrevistado n° 8: *(..)É difícil ainda pra nós porque você mora num lugar que nada pode. Você não pode cortar uma árvore, você não pode fazer uma roça. Você não pode plantar nada. A única coisa que nós pode plantar aqui é isso aqui que nós plantamos. Palmeira, palmito, abacate, essas coisas aí né? Mas do contrário eu não posso fazer mais nada.*

Entrevistador: *E a senhora passou por algum problema com a fiscalização ambiental aqui no território?*

Entrevistado n° 8: *Ah, muito né? A polícia chegava e multava a gente do nada. Que nem essa multa mesmo que agora a doutora recorreu pra nós. Ela já estava correndo há mais de cinco ano. De uma coisa que não tinha nada a ver. né? E eles vieram um dia aqui e e ele no meu marido ali no barraco eles chegaram, viram o barraco ali e mandaram ele assinar a multa sem cortar nada, sem nada cortado! Só tinha uns carrapim baixo mesmo e nós moramos no meio do mato. E eu não estava em casa, ele pegou e assinou a multa, eu fui parar na delegacia, depois fui pro fórum. Depois transferiu a multa pra ele e agora a doutora pegou e conseguiu reverter a multa pra mim porque a quilombola sou eu, não ele, né? Quebrou a madeira ali no mato que foi a com a chuva que quebrou e e aí eles chamaram de novo eu na delegacia depois chamaram no fórum umas três vez e e na verdade eu não tinha nada a ver. A polícia passava quase a semana inteira. No que eles passavam eles olhava pra casa da gente e já entrava multando a gente. Mas eu graças a Deus ainda agradeço muito a Deus que não tive que pagar nada, né? Mas através de ajuda, pedi pro doutor e pra doutora da Defensoria, e todo mundo que pedi pra ajudar, porque nós não tinha condição de nada.*

²⁵⁸ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/N°04/2015. p. 32-33.

Pereira (2021) assevera que os remanescentes das comunidades remanescentes de quilombos no contexto ubatubano não estão isolados do sistema global capitalista de produção, sendo que, para além da agricultura de subsistência, o turismo se apresenta como uma das suas principais fontes de renda. Contudo, o que se percebe no contexto da comunidade de Caçandoca é que a dependência do turismo resultou das restrições sofridas por seus membros que inicialmente tentaram manter preservados os seus modos tradicionais de produção, pois, com a expropriação sofrida cumulada com as políticas ambientais que ignoraram as práticas de agricultura de subsistência, vários moradores da comunidade viram nas atividades comerciais – com destaque à edificação de quiosques e lanchonetes junto à praia localizada dentro do território de Caçandoca – uma nova alternativa de renda e subsistência. Nestes estabelecimentos são comercializados produtos facilmente encontrados nos grandes centros urbanos (porções, lanches, pasteis) com o objetivo de atender os turistas que usufruem da praia, dissociado assim com a peculiaridade do modo de vida anteriormente encontrada na comunidade.²⁵⁹

Contudo, as restrições à subsistência e obtenção de renda dos membros da comunidade de Caçandoca não terminam com o combate à agricultura de subsistência por parte dos órgãos ambientais, haja vista que os quiosques e barracas foram construídos dentro da faixa de areia e área de restinga da Praia de Caçandoca, que é considerada Área de Preservação Permanente, nos termos do artigo 3º, inciso IX, alínea “a”, da Resolução nº 303/2002 do Conselho Nacional de Meio Ambiente, bem como um bem público de uso comum do povo, como dispõe o artigo 10 da Lei Federal nº 7.661/88.

Por mais que a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), tenha reconhecido o direito de propriedade da Comunidade Quilombola de Caçandoca sobre a área de marinha localizada dentro da comunidade²⁶⁰ e, por meio da Portaria nº 135, de 17 de agosto de 2015, tenha declarado de interesse de serviço público para fins de regularização fundiária o terreno de marinha localizado dentro da comunidade, a Companhia Ambiental do Estado do São Paulo (CETESB) entende que, mesmo após a regularização do território quilombola, a utilização da área de praia para a construção de quiosques não tem amparo legal.²⁶¹

²⁵⁹ BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/Nº04/2015. p. 47.

²⁶⁰ Declaração de 21 de setembro de 2006. Cf. BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência Regional nº 08/São Paulo. Procedimento 54.190.000477/2005-47. nº p. 2.427.

²⁶¹ SÃO PAULO (ESTADO). CETESB – COMPANHIA ESTADUAL DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Relatório de Vistoria nº 22/11. Ubatuba, 2011.

Destaca-se que o entendimento da CETESB é o mesmo apresentado pelo Ministério Público Federal junto à Ação Civil Pública nº 0003362-14.2007.4.03.6121, que tramita junto à 1ª Vara Federal de Caraguatatuba, cujo pedido é a destruição dos quiosques em faixas de areia da praia e terrenos de marinha autorizados pela Prefeitura Municipal de Ubatuba, litígio que afeta diretamente a realidade da Comunidade Quilombola de Caçandoca, pois, como seus moradores praticamente foram forçados a abandonarem a prática da agricultura de subsistência, recorreram ao turismo de praia, baseado em quiosques localizados em área de marinha que se encontra dentro do território, para sobreviverem. Destaca-se que, no momento, o presente processo encontra-se em segunda instância, junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região, para julgamento de recurso da apelação promovida pelo Ministério Público Federal²⁶², a fim de reformar sentença do Juízo da primeira instância julgou que parcialmente procedente o pedido ao não determinar embargos de quiosques junto a terrenos de marinha subjacente às praias cuja atribuição compete à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), sendo que eventual reforma da decisão poderá fazer com que os moradores que possuem quiosques dentro do território tenham a sua única fonte de renda destruída.²⁶³

4.4. A regularização fundiária e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) da Comunidade de Caçandoca

A situação se agrava ainda mais quando se percebe que o Plano de Desenvolvimento Sustentável promovido pelo INCRA é incompatível com a finalidade prevista no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fazendo não só com que o desenvolvimento econômico da comunidade fique estagnado, mas também com que a própria titulação coletiva da propriedade não possa ser concluída. Como pode ser visto junto ao Procedimento Administrativo nº 54190.003907/2007-44, foi criado, na data de 22 de novembro de 2007, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) da Comunidade Quilombola de Caçandoca. À época da criação do PDS, encontrava-se em vigor a Instrução Normativa do INCRA nº 20/2005, sendo que, como pode ser observado a partir da leitura da norma, referido modelo

²⁶² Informações retirada junto ao Sistema PJe do Tribunal Regional da 3ª Região na data de 23.05.2021.

²⁶³BRASIL. Tribunal Regional Federal. Juízo da 1ª Vara Federal de Caraguatatuba. Processo nº 0003362-14.2007.4.03.6121, julgado em 04.10.2018. DJe 11.10.2018. p. 837. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/PublicacoesAnteriores/2018-10-01>. Acesso em mar. 2022.

não era previsto como instrumento de regulamentação fundiária, tampouco para o desenvolvimento da comunidade.²⁶⁴

Não foi por um mero acaso que o Projeto de Desenvolvimento Sustentável não está arrolado como um modelo de política pública de desenvolvimento para as comunidades quilombolas. Criada a partir da Portaria INCRA/P/Nº 477, de 4 de novembro de 1999, o PDS teve como objetivo consolidar o modelo de assentamento rural às populações que mantêm a sua subsistência a partir do extrativismo e agricultura familiar, sendo que o seu artigo 2º, é bem claro ao salientar que as áreas devem ser destinadas a tal projeto mediante **concessão de uso comum da terra**, de acordo com a forma decidida pelas comunidades concessionárias (associativista, condominal ou cooperativista).²⁶⁵

O PDS aplicado junto à Comunidade de Caçandoca não é condizente com a regularização fundiária prevista no artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988, haja vista que naquele modelo a propriedade permanece com o INCRA, sendo que tal modelo impede que a propriedade possa ser titulada coletivamente em nome da associação. Conforme descreve estudo realizado pelo próprio INCRA sobre o PSD instituído junto à comunidade de Caçandoca:

- O regime jurídico da posse e titularidade do PDS é distinto do Território Quilombola, que prevê outorga de **título coletivo e pró-indiviso** à comunidade (em nome da associação quilombola), que se torna proprietária das terras.
- Em síntese, existe uma incongruência na condução da regularidade quilombola do Território Quilombola de Caçandoca. Apesar de se tratar de um território quilombola reconhecido no âmbito estadual e federal, a forma de ocupação e as políticas públicas adotadas são de um PDS. Estas políticas públicas são diferenciadas quanto às normativas, pressupostos, público-alvo, dominialidade e relação com o território.²⁶⁶

O PDS, além de dificultar a própria regulamentação fundiária e o desenvolvimento econômico da comunidade, excluiu vários moradores dos benefícios que poderiam advir de uma política de reforma agrária. O Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA),

²⁶⁴ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-contudos/legislacao/in_20_2005.pdf. Acesso em jun. 2021.

²⁶⁵ BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Portaria INCRA/P/Nº 477, de 04 de Novembro de 1999. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1999/portaria_incra_p477_041199.pdf.

²⁶⁶ BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/Nº04/2015. p. 58.

instituído pela Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005²⁶⁷, com a finalidade de assentar agricultores sem-terra e pequenos agricultores, estabeleceu diversas restrições que, em razão das transformações resultadas dos processos de violência e expropriação sofrido pela Comunidade Quilombola de Caçandoca, fazem com que os benefícios não possam ser aplicado a todos os membros da comunidade.

As entrevistas realizadas, bem como as observações realizadas durante a pesquisa de campo, revelaram que poucas famílias dentro da Comunidade de Caçandoca praticam a agricultura de subsistência, sendo que muitos moradores ou vivem do turismo da praia que se localiza dentro do território ou trabalham fora do território, consequência da história de expropriação e, atualmente, da insegurança jurídica que ainda se sobrepõe sobre o reconhecimento e a titulação do território. Com isso, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável é totalmente incompatível com a realidade dos moradores de Caçandoca, como observado pelo próprio em estudo realizado pelo próprio INCRA:

“O artigo sexto [da Norma de Execução nº 45] estabelece que não poderá ser beneficiário(a) do Programa de Reforma Agrária:

I - Funcionário(a) público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);

II- O agricultor e agricultora quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;

III- Proprietário(a), quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);

V- Proprietário(a) de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);

VIII- Aposentado(a) por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a) se estes não forem aposentados por invalidez

Existem restrições impostas pela legislação, que determina que o beneficiário da Reforma Agrária deve apresentar determinadas características. Dessa forma, de acordo com a política que rege a reforma agrária, os quilombolas – enquanto assentados – devem necessariamente residir e obter renda a partir do PDS, o que não condiz com a realidade de todas das famílias quilombolas em tela. A comunidade quilombola da Caçandoca, como foi detalhado anteriormente, passou por um longo processo de transformações, com expulsão/reocupação da área, conflitos e mudança de perfil. A complexidade da realidade existente ali não se amolda às exigências previstas nas normativas da Reforma Agrária.

Assim, ficariam excluídas da lista de beneficiários as famílias quilombolas cujos responsáveis: sejam proprietários rurais com área superior a um módulo rural; funcionários públicos; detentores de empresa; empregados fora do PDS; aposentados por invalidez; optarem por não morar na área ou recebam renda não-agrícola superior a três salários mínimos (incluindo aposentadorias e outros benefícios). Da mesma forma, caso alguma família mude de perfil ao longo do processo, ficaria impossibilitada de continuar recebendo os benefícios dessa política, mas, ao mesmo tempo, sendo um quilombola, permaneceria com o direito de ocupar o TQ.

Em suma, com a criação do PDS restringe-se o público a ser atendido pela regularização fundiária da área quilombola, ferindo o que preconiza o artigo 68 das

²⁶⁷ BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_45_2005.pdf Acesso em set. 2021.

Disposições Transitórias da Constituição Federal e sua regulamentação, Decreto 4.887/2003.²⁶⁸

Diante de um Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) incompatível com a realidade da Comunidade Quilombola de Caçandoca e com a própria realidade fundiária de um remanescente da comunidade de quilombo, os seus moradores veem o uso comum da terra em constante ameaça, já que o PDS não permite que quilombolas que vivem do turismo possam usufruir de benefícios advindos da política de assentamento rural, bem como não oferece um plano de manejo ambiental que assegure a prática da agricultura de subsistência. Com isso a entrevistada n° 7 destaca a dificuldade de se manter a subsistência dentro do território:

A meta aqui era pra ser tirado o quilombo, o sustento daqui. Eu fiz a minha barraca lá, mas com muita dificuldade. Não podia fazer nada, não podia usar nada e eu lutei e agora já consegui fazer até o quiosquinho de alvenaria. Mas daí existe muita questão, né? A gente quando começa a fazer uma coisa pra melhorar a vida da gente, aí já vem a ambiental, vem a já vem a Prefeitura que vai te derrubar um dia, vai derrubar no outro e gora graças a Deus até tômo livre dessa, um pouco dessa questão, né? Mas vamos lutando aí, né?

4.5 Obstáculos ao desenvolvimento e ao exercício da cidadania: o racismo estrutural na Comunidade Quilombola de Caçandoca

Em tese, o que se evidenciou na Comunidade Quilombola de Caçandoca foram: 1) a atuação de especuladores imobiliários, posseiros e grileiros junto ao Poder Judiciário para impedir a regularização fundiária do território quilombola de Caçandoca, inclusive com a obtenção de decisões nesse sentido; 2) a inobservância, por parte de várias instituições estatais, das particularidades culturais da comunidade no uso comum do território, o que dificulta o procedimento de reconhecimento e titulação do território e a própria subsistência dos membros da comunidade; 3) o combate à agricultura de subsistência e as ameaças constantes de demolição dos quiosques e barracas que se encontram na praia de Caçandoca não cessaram com o surgimento de um PDS incompatível com a realidade da comunidade, o que dificulta a obtenção de renda e a permanência dos moradores dentro do território.

Considerando que a garantia do acesso à terra é um dos elementos necessários para garantia do direito ao desenvolvimento de uma comunidade tradicional (ANJOS, 2009), as decisões do Poder Judiciário violaram o **direito ao território** das respectivas comunidades,

²⁶⁸ BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/N°04/2015. p. 51.

pois, para a população quilombola, o direito de possuir, usufruir e ocupar a terra de uma forma coletiva faz parte de sua identidade cultural, sendo que o território, além de servir como um elemento necessário para a subsistência do grupo, também é um elemento essencial de preservação da existência da própria comunidade enquanto coletividade. Como demonstrado no presente capítulo, a Comunidade Quilombola de Caçandoca até o presente momento não conseguiu usufruir plenamente do seu território, pois a falta de titulação da propriedade coletiva, proibições de construção de moradia, o combate à agricultura de subsistência e ao próprio turismo comercial fazem com que os seus respectivos moradores se sintam “invasores” dentro do seu próprio território.

Aqui, faz-se necessário citar os ensinamentos de Prudente (1996) sobre a importância da moradia para a preservação da integridade física e psíquica da pessoa humana:

Para nossa pesquisa interessa principalmente demonstrar a relevância da moradia, pois somente na moradia posso me abrigar e aos meus dependentes e viver a minha privacidade, atos há que somente no lar posso praticar e desenvolver conforme minha maneira de ser e pensar.

Em suma, somente posso “estar” no sentido pleno da palavra onde posso “ser” na totalidade, o que implica usar o espaço com exclusividade em relação aos demais.

O Estado tem, nesse contexto, obrigações que lhes são própria e que vão além das tarefas tradicionais de legislar, administrar e preservar direitos mediante aparato próprio. Como responsável pelo bem estar, ao Estado cabe garantir a todos o espaço para morar, para vivenciar a sua intimidade e exercer a sua individualidade, inclusive para conviver com os seus.²⁶⁹

Por mais que a tese apresentada por Prudente (1996) trate a questão da moradia como uma questão de direito individual, ressalte-se que tais ensinamentos se aplicam perfeitamente à realidade de Caçandoca, haja vista que um quilombola somente pode “estar” dentro de um território quilombola a partir do momento onde ele pode “ser” quilombola na sua totalidade, ou seja, viver de acordo com a sua identidade cultural dentro do território. As restrições ao uso do território, bem como a incerteza da titulação, causam junto aos moradores de Caçandoca constrangimentos e a insegurança sobre o presente e o futuro, sendo que a violação do direito ao território se evidencia no momento em que, vivendo dentro de um território reconhecido como quilombola, os seus integrantes não conseguem vivenciar plenamente a sua identidade que é baseada em uma relacionamento direto com a terra.

Associada à violação ao direito ao território, encontra-se também a violação ao **direito à autodeterminação** da Comunidade Quilombola de Caçandoca, pois conforme prevê o

²⁶⁹ PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Direito à personalidade integral - cidadania plena..* Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.p. 47.

artigo 1º da Convenção nº 169 da OIT, a consciência da identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para a identificação dos respectivos povos, sendo a autoatribuição, nas palavras de Muniz (2018) uma das faces do direito à autodeterminação.²⁷⁰ Nesse sentido, percebe-se que a decisão judicial que anulou a Portaria de Reconhecimento da comunidade junto ao INCRA desrespeitou a consciência e a experiência de vida da comunidade que serviram de parâmetro para a delimitação e reconhecimento do território, sendo que a decisão judicial que “congelou” em razão de conflitos entre os membros da comunidade, sem nenhuma consulta aos interessados, violou a autonomia da comunidade na resolução dos seus problemas internos. Como destaca Anjos (2009), a partir de uma perspectiva indigenista, o respeito à autodeterminação das comunidades tradicionais é elemento para essencial para a efetividade do direito ao desenvolvimento:

O direito à autodeterminação e o direito ao desenvolvimento, portanto, estão intimamente ligados, são absolutamente inseparáveis, e negar o primeiro seria negar o segundo. Os próprios representantes dos povos indígenas têm esse entendimento, com base no qual já deixaram claro que o seu direito à autodeterminação não só é uma pré-condição para a realização de outros direitos humanos, a exemplo dos direitos à terra, aos recursos naturais, à preservação da sua identidade cultural, à língua e à educação, como também se trata do alicerce do seu autogoverno.²⁷¹

Outrossim, o **direito de autodeterminação** continua sendo violado a partir do momento em que se percebe a possibilidade de uma assimilação forçada a um processo de desenvolvimento econômico baseado no turismo em razão de órgãos fiscalizadores de proteção do meio ambiente combaterem a agricultura de subsistência dentro do território. A partir da concepção de que uma comunidade tradicional tem o direito de se desenvolver na seara econômica de acordo com as suas tradições e com a sua identidade cultural, observa-se que, acompanhada das violações ao direito ao território e ao direito à autodeterminação, o remanescente da comunidade de quilombo de Caçandoca, sofre sérias restrição na efetividade do seu direito ao desenvolvimento em razão das violações ao seu **direito à subsistência, ao trabalho e à obtenção de renda** e ao **direito à manutenção da cultura**.

Partindo das premissas utilizadas por Anjos (2009), em decorrência da autodeterminação da comunidade quilombola, esta última tem o direito de deliberar quais bens são necessários para a subsistência e obtenção de renda da comunidade, bem como por

²⁷⁰ MUNIZ, Lucas Pacif do Prado. *A autodeterminação quilombola na suprema corte brasileira : uma análise do processo judicial da ação direta de inconstitucionalidade n.º 3.239*. Dissertação (Mestrado em Direito Processual). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2018. p. 33.

²⁷¹ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil*. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 346.

quais meios a comunidade pretende subsistir, inclusive podendo escolher pelos seus próprios meios de subsistência, bem como de dedicar-se a outras atividades econômicas, sejam elas tradicionais ou não.²⁷² A violação ao direito à subsistência, ao trabalho e à obtenção de renda junto à Comunidade Quilombola de Caçandoca se percebe quando são observadas as restrições, por parte de órgãos ambientais, tanto à agricultura de subsistência quanto ao comércio turístico na praia de Caçandoca, fazendo com que os seus membros encontrem dificuldades para obter renda dentro do próprio território, situação que se agrava ainda mais quando o PDS instituído junto ao território não condiz com a realidade da comunidade.

Anjos (2009), amparado no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, salienta que dentro de uma determinada sociedade a negativa do reconhecimento e aceitação do modo de vida de um grupo minoritário, através da implantação forçada do modo de vida do grupo dominante é uma das formas de manifestação da exclusão cultural²⁷³. Nesse sentido, observa-se a violação ao **direito à manutenção à própria cultura**, haja vista que Comunidade Quilombola de Caçandoca tem como principais traços de sua identidade coletiva o uso comum da terra e a agricultura de subsistência, que, conforme demonstrado, continuam sendo restringidas por atos administrativos e decisões judiciais que tentam impor a propriedade privada e preservar o bioma da Mata Atlântica sem observar as particularidades que constituem a identidade da comunidade.

O **direito à participação** da Comunidade Quilombola de Caçandoca foi por diversas vezes violado, haja vista que o juízes decidiram pela anulação da portaria de reconhecimento da comunidade e pelo “congelamento” da área sequer consultaram a associação que representa a comunidade ou os seus moradores, sendo que, juntamente com a criação de um PDS que não observou as particularidades da identidade cultural da comunidade, foram marcos desastrosos que impediram a realização de um processo de regulamentação fundiária e de desenvolvimento sustentável dentro do território.

Por fim, as violações ao **direito à autodeterminação, à subsistência, ao trabalho e à obtenção de renda, à manutenção da cultura e à participação** culminaram na violação do **direito à opção por um processo próprio de desenvolvimento**, já que ainda nos dias atuais a Comunidade Quilombola de Caçandoca encontra sérias dificuldades de escolher o seu próprio processo de desenvolvimento econômico, pois, como visto, a agricultura de subsistência e o turismo de praia são combatidos por órgãos de fiscalização ambiental, pelo

²⁷² Ibidem. p. 465

²⁷³ ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 378.

Ministério Público Federal e pelo Poder Judiciário, sendo que, conforme foi observado pela pesquisa de campo, não existe uma política pública de promoção do desenvolvimento econômico sustentável que observa os anseios da comunidade.

Considerando que o objeto do direito ao desenvolvendo de uma comunidade quilombola constitui diversos elementos que vinculados e conexos entre si, em razão da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos,²⁷⁴ as violações ao **direito ao território**, ao **direito à autodeterminação**, ao **direito à subsistência**, ao **trabalho e à obtenção de renda** e ao **direito à manutenção à própria cultura** evidenciadas durante a pesquisa mostram que a promoção do desenvolvimento dentro do território de Caçandoca, analisadas a partir da política de regulamentação fundiária e de desenvolvimento sustentável aplicados dentro da comunidade, está longe de ser efetiva, principalmente em razão da atuação de grupos dominantes junto ao Poder Judiciário, bem como de decisões advindas de diversas instituições – Poder Judiciário, INCRA e órgãos de fiscalização ambiental – que continuam a manter os moradores da comunidade quilombola de Caçandoca em situação de subalternidade.

Contudo, a falta de efetividade na promoção do desenvolvimento dentro da Comunidade Quilombola de Caçandoca é reflexo do **racismo estrutural** que sempre colocou os remanescentes das comunidades de quilombo em situação de subordinação dentro do contexto social brasileiro. Como já salientado nos capítulos anteriores, o quilombo surgiu dentro de uma estrutura fundiária que acabou por subordinar a população negra à escravidão, bem como por restringir o seu acesso à propriedade, sendo que tal estrutura fez parte de um projeto de dominação racial com a finalidade de garantir a concentração de terras e a mão-de-obra escravizada em favor de um grupo racial dominante, formado principalmente por latifundiários.

A Comunidade do Quilombo de Caçandoca tem a sua origem dentro da formação de referida estrutura fundiária responsável por submeter a população negra como grupo subordinado, já que, como pode ser verificado em seu histórico, sua ancestralidade negra advém não só de ex-escravizados que ocupavam a “Fazenda Cassandoca”, mas de filhas de mulheres negras que provavelmente tiveram os seus corpos violados pelo estupro e que, após a abolição, continuaram a viver no local. Destaca-se ainda que, para os moradores de Caçandoca, o papel de grupo étnico-racial oprimido não se encerrou com o fim da escravidão, pois juntamente com o surgimento da ideologia da “democracia racial”, vieram a

²⁷⁴ Ibidem. p. 340. Faz-se a observação que os elementos que constituem o direito ao desenvolvimento das comunidades tradicionais já foram citados no capítulo 1.

sobreposição de títulos imobiliários dentro do território, bem como a procedência de usucapião de grandes propriedades de terra que estão na área reconhecida como pertencente à comunidade, demonstrando que por trás da “invisibilidade” da comunidade no âmbito jurídico antes da CFRFB/88 estava a continuidade de uma dominação racial por parte de uma elite que, não mais latifundiária, mas formada por especuladores imobiliários que detinham grandes propriedades no cenário do processo de urbanização da cidade de Ubatuba, patrocinou, com a chancela do Poder Judiciário, um processo violento de expropriação responsável por forçar a saída de vários moradores da comunidade.

Com o advento da CFRFB/88 e, principalmente, com o reconhecimento por parte da FCP e do INCRA da comunidade de Caçandoca como um remanescente de quilombo, os especuladores imobiliários e grileiros do território pertencente à comunidade não poderiam mais se apegar à “invisibilidade” da grupo – o qual tratavam, segundo consta no Relatório Técnico-Científico elaborado por Schmitt (2000) nas ações de reintegração de posse como indivíduos invasores da propriedade privada – para continuar com o processo expropriatório, haja vista que os quilombolas tinham o acesso à terra assegurados e protegidos por dispositivo constitucional.

Com isso, partindo da premissa de que as formas de legitimação da dominação racial precisam ser modificadas para que o grupo racial dominante continue no poder e preservando os seus privilégios (MOREIRA, 2020), os grupos responsáveis por expropriar o território quilombola de Caçandoca, do mesmo modo que os representantes da elite econômica junto à ADI nº 3.239, utilizaram do fundamento liberal do direito à propriedade e da narrativa cultural que considera o quilombo como um fenômeno pertencente ao passado para legitimarem os seus privilégios raciais, consistente, na presente análise, na manutenção da propriedade privada dentro de território reconhecido como quilombola. Nesse caso, a defesa do **privilégio racial** por parte dos especuladores imobiliários e grileiros se mostra, no caso em apreço, como reflexo do racismo estrutural, já que a sua manutenção é responsável por dar continuidade a um processo de opressão estrutural que historicamente assola a Comunidade Quilombola de Caçandoca.

Conforme já apontado anteriormente a partir das lições de Moreira (2017), os discursos liberais de direitos – seja a partir do princípio da igualdade formal ou da proteção da propriedade privada – acabam por tornar invisível a existência de uma hierarquia racial sobre a concentração fundiária, sendo que, como ocorrido junto à ADI nº 3.239, a narrativa cultural particular que restringe a denominação do “quilombo” a um fenômeno de um passado escravocrata, associado ao discurso liberal do direito de propriedade, serviram como um

instrumento de legitimação do privilégio racial utilizado pelo grupo dominante responsável pela expropriação da terra dentro do território de Caçandoca e que, como visto, continua a impedir a implementação de políticas públicas de regulamentação fundiária no local.

Ressalte-se que, ao se mencionar “opressão”, utiliza-se a conceituação apresentada por Young (2021) segundo o qual a opressão de trata da inibição sofrida por um determinado grupos por meio de práticas cotidianas, atitudes, suposições, comportamentos e normas institucionais,²⁷⁵ sendo que as “cinco faces da opressão”, conforme levantado pela autora, encontram-se presentes junto à história de resistência da Comunidade Quilombola de Caçandoca.

A **exploração**, consistente na transferência dos frutos do trabalho em prol do grupo racial dominante a partir da divisão do trabalho (YOUNG, 2021), encontra amparo junto á realidade da comunidade quilombola de Caçandoca, haja vista que a saída dos moradores em razão da dificuldade de manter a subsistência dentro do território, seja trabalhando fora ou até mesmo saindo permanentemente da comunidade para residir nos centros urbanos com a finalidade de encontrar outras formas de obtenção de renda, enseja na continuidade de um fenômeno já existente dentro da comunidade, que é a saída de moradores da comunidade para residirem nas regiões periféricas de cidades do Litoral Norte, Baixada Santista e Vale do Paraíba com o intuito de trabalharem em serviços domésticos (inclusive no condomínio de luxo denominado Praia do Pulso, localizado em terras anteriormente pertencentes ao quilombo mas que não foram delimitadas pelo ITESP) e atividades da construção civil com baixa remuneração, demonstrando assim que a falta de titulação do território e de um projeto de desenvolvimento sustentável compatível com a realidade da comunidade acaba por manter os os seus membros subordinados aos interesses do grupo dominante, não só por atender interesses destes últimos em manter propriedades privadas dentro do território, mas também por dar continuidade a uma exploração racial do trabalho. Conforme assevera Young (2021):

Onde quer que haja racismo, inclusive nos Estados Unidos, atualmente, existe a suposição, mais ou menos reforçada, de que os membros dos grupos raciais oprimidos servem ou deveriam servir os membros do grupo privilegiado ou alguns deles. Em sociedades racistas brancas, isso geralmente significa que muitas pessoas brancas têm empregados domésticos de pele escura ou amarela, e nos Estados Unidos ainda hoje existe uma significativa estruturação racial do serviço doméstico privado.

(...)

O trabalho de servir atualmente não se refere apenas à prestação de serviços, mas a qualquer trabalho servil, não qualificado, mal remunerado, carente de autonomia e no qual uma pessoa está sujeita a receber ordens de várias

²⁷⁵ YOUNG, I. M. Cinco faces da opressão. In *Revista de Direito Público*, Brasília: v.18, n.97, jan/fev 2021, p. 482.

peessoas. O trabalho de servir tende a ser um trabalho auxiliar, indispensável ao trabalho de outra pessoa, que recebe o reconhecimento principal por fazer o trabalho. Os operários de um canteiro de obras, por exemplo, ficam à disposição de soldadores, eletricitas, carpinteiros e outros trabalhadores qualificados, que recebem reconhecimento pelo trabalho realizado.²⁷⁶

A **marginalização**, consistente na restrição de uma determinada categoria de pessoas na participação útil da sociedade (YOUNG, 2021), resta evidenciada junto à Comunidade Quilombola de Caçandoca ao se observar que, por pertencerem a um grupo étnico-racial minoritário, aqueles que decidiram residir e obter a sua renda dentro da comunidade encontram sérias privações materiais, bem como dificuldades em desenvolverem as suas capacidades de acordo com a sua identidade cultural, sendo que tal razão se dá, principalmente, pelo modo de vida da comunidade não ser devidamente observado por autoridades públicas que, em tese, deveriam zelar pelo bem-estar e desenvolvimento do grupo. Conforme destaca a autora:

Em nossa própria sociedade, a exclusão de pessoas dependentes do âmbito dos direitos e da cidadania mal se esconde sob a superfície. (...) Ser dependente nessa sociedade implica estar legitimamente sujeito à autoridade frequente-mente arbitrária e invasiva de prestadores de serviços sociais e outros burocratas públicos e privados, que impõem regras que a pessoa marginalizada deve cumprir e, de forma geral, exercem poder sobre as suas condições de vida. Ao procurar atender às necessidades dos marginalizados, com o suporte de disciplinas científicas sociais, as agências de assistência social também criam, elas mesmas, essas próprias necessidades. Os profissionais dos serviços médicos e sociais sabem o que é bom para aqueles a quem servem, e as próprias pessoas marginalizadas e dependentes não têm o direito de reivindicar saber o que é bom para elas. Logo, nesta, como em todas as sociedades liberais, a dependência é condição suficiente para suspender os direitos à privacidade, ao respeito e à escolha individual.²⁷⁷

A **impotência**, apresentada por Young (2021) como a falta de participação, em razão da assimetria de poder, nas tomadas de decisões que afetam diretamente a vida de determinados grupos e indivíduos, é identificada dentro da Comunidade Quilombola de Caçandoca nas decisões tomadas por autoridades públicas que desconsideram os modos de vida e os conhecimentos da comunidade ao não consultá-la devidamente, sendo um acontecimento reiterado, já que se inicia antes da CFRFR/88 com os pedidos de reintegração de posse promovidas pela Urbanizadora Continental e deferidos pelo Poder Judiciário, e que se estendem na atualidade com as decisões judiciais que anulam os procedimentos de

²⁷⁶ YOUNG, I. M. Cinco faces da opressão. In *Revista de Direito Público*, Brasília: v.18, n.97, jan/fev 2021, p. 490;

²⁷⁷ *Ibidem*. p. 491-492.

delimitação territorial, as restrições promovidas por órgãos ambientais e com a criação de um Projeto de Desenvolvimento Sustentável incompatível com a realidade da comunidade.

O **imperialismo cultural**, consistente na universalização da experiência e cultura de um grupo dominante e seu estabelecimento como norma em detrimento da invisibilidade dos modos de vida do grupo subordinado (YOUNG,2021), é uma face da opressão historicamente estabelecida junto à Comunidade Quilombola de Caçandoca, pois, como visto, a imposição de um discurso jurídico de defesa da propriedade baseada em uma concepção liberal de propriedade privada, bem como uma visão reducionista da denominação “quilombo”, fizeram com que instituições estatais legitimassem as expropriações realizadas dentro do território de Caçandoca por especuladores imobiliários e grileiros ou, no mínimo, colocassem restrições ao uso comum da terra, submetendo assim identidade cultural de acordo com os critérios estabelecidos pelo grupo dominante.

Por fim, a **violência**, caracterizada por Young (2021), como uma forma de opressão muitas vezes legitimada por instituições estatais, é historicamente vivenciada pelos membros da Comunidade de Caçandoca, com origem nas expropriações violentas realizadas pelos especuladores imobiliários antes do reconhecimento do grupo enquanto comunidade quilombola e que se estende até os dias atuais, com a criminalização, por parte dos órgãos de fiscalização ambiental e do Poder Judiciário, de práticas que fazem parte da identidade cultural da comunidade, como a agricultura de subsistência, bem como de outras formas de obtenção de renda dentro da comunidade, como o turismo recreativo de praia promovido pelos moradores junto à Praia de Caçandoca.

Assim, todas as formas de opressão estrutural sofridas pela Comunidade Quilombola de Caçandoca (exploração, marginalização, impotência, imperialismo cultural e violência) impedem que o grupo possa usufruir de políticas públicas de promoção do desenvolvimento – no caso desta análise, de uma política fundiária e de desenvolvimento sustentável que sejam condizente com o modo de vida da comunidade – sendo que as violações aos elementos que integram o direito ao desenvolvimento tem vinculação direta à defesa de privilégios raciais de especuladores imobiliários e grileiros que usurparam terras pertencentes aos quilombolas de Caçandoca, ocorrendo a manutenção de uma estrutura de domínio responsável por submeter referido grupo étnico-racial à opressão.

Outrossim, partindo da premissa de que o **racismo institucional**, enquanto uma das manifestações do racismo estrutural, é qualquer ação, política ou ideologia que produz desvantagens para grupos raciais minoritários quando comparados a grupos raciais

majoritários,²⁷⁸ necessário salientar que a dominação entre o grupo privilegiado (especuladores imobiliários e grileiros) e o grupo subordinado (quilombolas da comunidade de Caçandoca) reflete também o **racismo institucional sistêmico** que a comunidade sofreu durante toda a sua história. No que diz respeito à discriminação institucional em seu aspecto sistêmico assevera Moreira (2020):

A discriminação institucional possui também um aspecto sistêmico porque as atividades das diferentes instituições sociais estão interligadas, suas atividades guardam uma relação com a interdependência. Essas instituições são afetadas pela interação com outras instituições em função da relação funcional existente entre elas. Isso permite que os padrões de tratamento de grupos minoritários se reproduzam nas interações e nas determinações entre essas instituições, fazendo com que a discriminação adquira um caráter coletivo porque caracteriza as formas como diferentes instituições de um dado sistema de interações sociais tratam membros de determinados grupos.²⁷⁹

Considerando que a ineficiência do Poder Judiciário pode exercer um papel negativo na promoção do processo de desenvolvimento (BARRAL, 2005), não é necessário fazer muito esforço para comprovar que ambas as decisões do Poder Judiciário causaram efeitos nefastos para a preservação dos laços da comunidade, pois a suspensão de uma portaria responsável por iniciar um processo de titulação que traria o mínimo de segurança jurídica, bem como o “congelamento” da área que proibia o acesso à políticas de desenvolvimento sustentável por parte de quaisquer órgãos públicos, fez com que serviços essenciais que garantiriam o bem-estar e a qualidade de vida dos seus moradores não pudessem ser oferecidos, o que ocasionou a saída de famílias da localidade.

Com isso, as decisões do Poder Judiciário no presente caso são exemplos de como atos decisórios advindos de agentes do Estado podem produzir desvantagens para grupos raciais minoritários e, simultaneamente, vantagens para grupos raciais dominantes, pois, sem sequer consultar os moradores da comunidade quilombola de Caçandoca de forma individual ou através das associações à época existentes, promoveu a proteção de propriedades individuais de terceiros dentro de um território quilombola que historicamente é alvo de invasões e especulações imobiliárias advindos de um processo violento de expropriação, dando origem a uma insegurança jurídica que, além de trazer incerteza sobre a titulação, torna mais vulnerável uma comunidade étnico-racial marcada pela expropriação do seu território e pela dificuldade de manter a sua própria subsistência.

²⁷⁸ MOREIRA, Adílson José. *O que é discriminação?* Belo Horizonte. Letramento: Casa do Direito: Letramento, Justificando, 2017. p. 133

²⁷⁹ MOREIRA, Adílson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente. 2020. pp. 460-461.

Outrossim, a interação entre instituições governamentais demonstram a caráter sistêmico do racismo institucional, haja vista que, além de emitir decisões que prejudicaram a promoção do desenvolvimento da Comunidade Quilombola de Caçandoca e privilegiando ocupantes não quilombolas possuidores de terra dentro do território, o Poder Judiciário interage com representantes do Ministério Público ao processar e julgar denúncias que, pautadas sob uma visão restrita de proteção do meio ambiente que não observa as particularidades de uma comunidade tradicional quilombola, criminalizam quilombolas que tentar praticar a agricultura de subsistência dentro do território. Consequentemente, o Ministério Público, como condição para o oferecimento de denúncias criminais e ações civis públicas contra a comunidade, interage com órgãos de fiscalização ambiental – como a Polícia Militar Ambiental e o CETESB - que, não observando as particularidades da comunidade, autuam os seus moradores ao qualificarem a prática da agricultura de subsistência como crime ambiental ou solicitam a destruição de estabelecimentos comerciais que se tornaram para muitas famílias da comunidade como a única fonte de subsistência e obtenção de renda, consolidando a sistematização do racismo institucional com a existência de um PDS por parte do INCRA que é incompatível com a realidade de uma comunidade quilombola. Outrossim, percebe-se a falta de articulação das políticas públicas realizadas dentro do território de Caçandoca junto à Secretaria de Políticas de Proteção de Igualdade Racial (SEPPIR), através do Programa Brasil Quilombola (PBQ), já que o próprio INCRA, em informe técnico, solicitou a participação de referido órgão na articulação de políticas necessárias ao desenvolvimento da comunidade.²⁸⁰

Destaca-se que, com a exceção do INCRA, nenhuma destas instituições consultaram a comunidade antes de tomarem as suas decisões, confirmando assim a exclusão da Comunidade Quilombola de Caçandoca nos processos decisórios, conforme destaca Moreira (2020):

Os processos decisórios pela dominação social também informam o funcionamento das instituições sociais e isso permite que grupos minoritários sejam constantemente excluídos dos processos decisórios. Embora o poder em uma sociedade democrática seja exercida de forma coletiva, o racismo permite que instituições funcionem de acordo com os interesses de atores sociais que detêm poder político e econômico, o caso dos membros de grupos raciais dominantes.²⁸¹

²⁸⁰ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/Nº04/2015. p. 60.

²⁸¹ MOREIRA, Adílson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente. 2020. p. 462.

Entretanto, pode-se dizer que o racismo institucional se encontra surpreendentemente evidenciado junto ao INCRA, na criação de um Projeto de Desenvolvimento Sustentável que, mesmo com a participação e anuência da comunidade, tornou-se inapto por se tratar de um modelo que, além de não ser condizente com a realidade do grupo, causa empecilhos à própria titulação do território. O “transplante” de um modelo de desenvolvimento direcionado a assentamentos rurais para a comunidade quilombola de Caçandoca mostra como agentes públicos podem continuar submetendo grupos minoritários em condições subalternas sem que tenham consciência de que os seus atos contribuem para a continuidade da opressão. Como restou demonstrando, um PDS não condizente com a realidade da comunidade acabou por fazer com que os seus membros continuem tendo sérias dificuldades para manter as suas práticas ligadas à identidade local – como a agricultura de subsistência – bem como para obterem renda dentro do território.

Ressalte-se que a presença da defesa do privilégio racial por parte do grupo dominante, associada ao racismo institucional, a Comunidade Quilombola de Caçandoca continuará a apresentar um quadro de racismo intergeracional. Conforme destaca Moreira (2017):

O que chamamos de *discriminação intergeracional* indica que efeitos de exclusão social podem se reproduzir ao longo do tempo, fazendo com que diferentes gerações de um mesmo grupo sejam afetadas por práticas discriminatórias. Se uma pessoa é impedida de ter acesso à oportunidades profissionais por ser membro de uma minoria racial, ela terá dificuldades para garantir que seus filhos terão acesso às melhores oportunidades escolares. Como a discriminação tem por objetivo manter as vantagens materiais de grupos majoritários, os membros da próxima geração também sofrerão as consequências dos mesmos processos discriminatórios. Portanto, a discriminação é algo que se reproduz ao longo de várias gerações, fruto do aspecto estrutural que mecanismos discriminatórios possuem nas sociedades humanas.²⁸²

Como visto, as falhas na implementação de políticas públicas de regularização fundiária e de desenvolvimento sustentável no contexto da Comunidade Quilombola de Caçandoca fazem com que a atual geração continue tendo o seu acesso à sua terra restringido, mantendo assim os privilégios do grupo dominantes. Antes do reconhecimento do grupo como uma comunidade quilombola, as posses de ocupantes não quilombolas foram asseguradas por um processo violento de expropriação, sendo que atualmente o que garante tais privilégios são as intermináveis contestações dos grupos dominantes ao reconhecimento e demarcação da terra no âmbito do Poder Judiciário, bem como as restrições impostas por órgãos ambientais, sendo que a insegurança jurídica, mas também existencial, que assola a comunidade produz o mesmo fenômeno: a retirada de moradores da comunidade por não

²⁸² MOREIRA, Adílson José. *O que é discriminação*. Belo Horizonte: Letramento. 2017. p. 138

conseguirem manter a subsistência dentro do território e, assim, tentarem uma “vida melhor” nos centros urbanos.

Ressalte-se que a saída de moradores do território da comunidade quilombola de Caçandoca para tentarem obter melhores condições de vida na cidade – o que ocorre com a retirada de alguns moradores da comunidade para cidades do Vale do Paraíba e Litoral Norte –, pode fortalecer o fenômeno da divisão racial do trabalho que mantém a população negra em empregos com pouca qualificação e mal remunerados, sendo também uma característica do privilégio racial existente na sociedade brasileira. Conforme assevera Gonzalez (2020):

O privilégio racial é uma característica marcante da sociedade brasileira, uma vez que o grupo branco é o grande beneficiário da exploração, especialmente da população negra. E não estamos nos referindo apenas ao capitalismo branco, mas também aos brancos sem propriedade dos meios de produção que recebem seus dividendos do racismo. Quando se trata de competir no preenchimento de posições que implicam recompensas materiais ou simbólicas, mesmo que os negros possuam a mesma capacitação, os resultados são sempre favoráveis aos competidores brancos. E isso ocorre em todos os níveis dos diferentes segmentos sociais. O que existe no Brasil, efetivamente, é uma divisão racial do trabalho. Por conseguinte, não é por coincidência que a maioria quase absoluta da população negra brasileira faz parte da massa marginal crescente: desemprego aberto, ocupações “refúgio” em serviços puros, trabalho ocasional, ocupação intermitente e trabalho por temporada etc. Ora, tudo isso implica baixíssimas condições de vida em termos de habitação, saúde, educação etc.²⁸³

Com isso, conclui-se que, em razão da manutenção de privilégio racial, do racismo institucional sistêmico e do racismo intergeracional, manifestações do racismo estrutural, as políticas públicas de regularização fundiária e de desenvolvimento sustentável aplicadas dentro da Comunidade de Quilombola de Caçandoca não garante o exercício pleno da cidadania, já que a comunidade não consegue usufruir de um processo de desenvolvimento que observa a sua identidade étnico-racial. E, no presente caso, faz-se necessária a aplicação da concepção de *cidadania racial* para que as políticas públicas de promoção do desenvolvimento sejam devidamente implementadas.

Partindo da concepção de que a cidadania deve ser considerada como um princípio de máxima inclusão do indivíduo (Mendonça, 2013), a concepção de *cidadania racial* apresentada por Moreira (2017) exige que a inclusão não se resume à emancipação individual, mas também de grupos historicamente colocados em situação de vulnerabilidade, devendo ser utilizada por instituições estatais como parâmetro para a avaliação e implementação de políticas públicas de inclusão social.

²⁸³ GONZALEZ, Lélia. Por um Feminismo Afro-Latino-Americano: Ensaios, Intervenções e Diálogos. Rio Janeiro: Zahar. 2020. p. 50.

A partir dos ensinamentos de Moreira (2017), o que se viu no caso em apreço foram decisões judiciais e administrativas que reafirmaram condições de dominação e marginalização de um grupo dominante sobre uma comunidade quilombola, desde quadros do Poder Judiciário que aplicam uma concepção liberal de propriedade privada e uma visão reducionista de “quilombo”, ambas ligadas a um projeto racial pautados na “ideologia da democracia racial”, até atos administrativos de órgãos de fiscalização ambiental e de regulamentação fundiária que, quando não coíbem a prática tradicional da agricultura de subsistência ou outras formas de tentativa de subsistência e obtenção de renda dentro do território, acabam contribuindo com a fragilidade da promoção de políticas públicas de desenvolvimento dentro da comunidade ao apresentar um PDS inaplicável dentro de uma Comunidade Remanescente de Quilombo.

Por mais que a ADI nº 3.239 tenha julgado pela constitucionalidade do Decreto nº 4.887/03 a partir de uma concepção de cidadania que engloba a pluralidade étnico-racial existente na sociedade brasileira, a noção de *cidadania racial* ainda deve ser utilizada, no caso da Comunidade de Caçandoca, como parâmetro para a avaliação da política pública de regulamentação fundiária pelo Poder Judiciário. Como visto, um dos integrantes do grupo dominante que possui terras dentro do território continua a requerer a nulidade do RTC que fundamenta a delimitação do território quilombola sob o pretexto de que a extensão da área ultrapassa a razoabilidade para a reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade. Caso o Poder Judiciário decida pela procedência da demanda, a anulação do RTC, que tem como base as narrativas dos moradores da comunidade quilombola de Caçandoca, além de postergar a titulação do território, demonstrará que o Direito continua preservando privilégios raciais ao considerar somente as narrativas jurídicas utilizadas pelos grupos dominantes, confirmando que argumentos antropológicos e jurídicos baseados na experiência de vida de grupos historicamente subordinados não são levados em consideração no âmbito jurídico.

Para que políticas públicas de desenvolvimento sustentável sejam devidamente implementadas com sucesso dentro do território da Comunidade Quilombola de Caçandoca, devem os órgãos de fiscalização ambiental ter pleno conhecimento da singularidade cultural do grupo, principalmente da prática tradicional da agricultura de subsistência. Os atos fiscalizatórios dos órgãos ambientais também devem ser pautados pelo conceito de *cidadania racial*, haja vista que uma política ambiental baseada em uma visão simplista de preservação do meio ambiente e que desconsidera o modo de vida de um grupo étnico-racial baseado no pertencimento a um determinado território que, diga-se, tem como uma de suas bases

identitárias a própria agricultura de subsistência, é manter a comunidade em situação de subordinação cultural e material.

É dever de uma instituição estatal responsável por implantar uma política pública de desenvolvimento sustentável dentro de uma comunidade quilombola apresentar um projeto que respeite as práticas tradicionais do grupo e que não prejudique a regulamentação fundiária do território. No caso da Comunidade Quilombola de Caçandoca, a implantação, por parte do INCRA, de um projeto de desenvolvimento sustentável incompatível com a realidade de uma comunidade quilombola, mostra-se escandalosa. Partindo da noção da *cidadania racial* como princípio de política pública (MOREIRA, 2017), não é dever dos membros da comunidade a aquisição de conhecimentos técnicos para a confecção de um projeto de desenvolvimento que esteja em consonância com a identidade quilombola, mas sim dos agentes governamentais cientes das particularidades do grupo em questão, oferecerem um modelo de desenvolvimento que não prejudique a concretização de direitos da comunidade quilombola.

Por fim, políticas públicas de reconhecimento das comunidades tradicionais quilombolas tem caráter redistributivo, já que combate uma estrutura e concentração fundiária que historicamente impediu o acesso à terra à população negra, bem como de reconhecimento, já que tira da invisibilidade um grupo étnico-racial marcado pela opressão e invisibilidade para promovê-lo a um sujeito coletivo de direito dentro de uma ordem jurídica que reconhece a pluralidade cultural. Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento junto à comunidade somente obterá êxito quando as instituições estatais reconhecerem as particularidades que constituem a formação identitária do grupo, sendo que a noção de *cidadania racial* deve ser utilizada como parâmetro para que as políticas públicas possam ser avaliadas e implementadas de acordo com o modo de vida e conhecimento dos moradores da comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falta de efetividade das políticas públicas de desenvolvimento implantadas dentro da Comunidade Quilombola de Caçandoca – que inclui as políticas públicas de regulamentação fundiária e de desenvolvimento sustentável – tem relação direta com o racismo estrutural historicamente sofrido pelos remanescentes das comunidades de quilombos existentes no país, que se manifestaram, no presente caso, na defesa do privilégio racial, no racismo institucional sistêmico e no racismo intergeracional, sendo que tal situação impede o exercício pleno da cidadania por parte da comunidade, já que a mesma é impedida de preservar práticas ligadas à sua identidade cultural, como a agricultura de subsistência.

Outrossim, as falhas encontradas nas políticas públicas de desenvolvimento implantadas dentro da Comunidade Caçandoca não só prejudicam a prática da agricultura de subsistência, pois, famílias continuam saindo da comunidade para trabalharem nas cidades do Vale do Paraíba, Litoral Norte e Baixada Santista, demonstrando assim que a comunidade continua vivenciando uma opressão estrutural que, se não resulta em um processo violento de expropriação, como ocorria antes da comunidade ser reconhecida como quilombola, retira os moradores do território em razão da insegurança jurídica existente pela falta de titulação, bem como pela própria dificuldade de se obter renda dentro do território.

Por mais que as empresas e indivíduos responsáveis pelas expropriações de terra sofridas pela Comunidade Quilombola de Caçandoca não pertençam à uma elite agrária, os seus discursos jurídicos e narrativas culturais particulares não diferem dos argumentos apresentados pelas organizações que representavam os interesses dos grandes fundiários junto à ADI nº 3.239/04, o que demonstra que políticas públicas das comunidades quilombolas (que é uma política pública de desenvolvimento) encontram obstáculos para a sua implementação por não condizerem com a continuidade de um projeto de dominação racial consistente na manutenção de uma estrutura fundiária responsável por concentrar terras nas mãos de uma elite dominante em detrimento da

população negra eu encontra-se historicamente excluída do acesso à terra desde a promulgação da Lei de Terras no ano de 1850.

Na realidade da Comunidade Quilombola de Caçandoca, o Poder Judiciário sempre teve grande protagonismo em preservar os privilégios raciais do grupo dominante, pois historicamente garantiu a permanência de especuladores imobiliários, grileiros e posseiros que possuem terras dentro do território, mesmo com o conhecimento do violento processo de expropriação vivenciada pela comunidade.

Com o reconhecimento do território como um remanescente de quilombo, o racismo institucional se caracterizou em decisões que 1) desconsideraram a identidade cultural da comunidade que se evidencia pelo uso comum da terra e a diversidade das origens das comunidades quilombolas e 2) proibiram a atividade de moradores e a implementação de políticas públicas dentro do território sobre o pretexto de pacificar a comunidade, o que causou uma grande retirada de famílias do território.

O racismo institucional se torna sistêmico ao se estender às atividades de órgãos de proteção ambiental que, sob uma visão restrita de preservação do meio ambiente não observa práticas identitárias do grupo, impedem a agricultura de resistência ou dificultam a sobrevivência dentro do território por tentarem proibir o comércio dentro da Praia de Caçandoca, sendo que a situação se agrava quando se observa que o INCRA implantou um Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) incompatível e até mesmo prejudicial às demandas da comunidade.

A consequência da defesa dos privilégios do grupo dominante e do racismo institucional, que são manifestações do racismo estrutural, é a continuidade do racismo intergeracional, pois a insegurança encontrada entre os moradores da comunidade em razão da falta de titulação da propriedade coletiva, bem como a dificuldade encontrada para manterem a subsistência dentro do território faz com que a geração atual continue a sofrer restrições que mantêm a comunidade subordinada aos interesses dos especuladores imobiliários e grileiros, pois a demora da titulação, associada à dificuldade de sobreviver e obter renda dentro do território, faz com que os membros da comunidade se retirem da localidade por não usufruírem devidamente do uso coletivo e de oportunidades sociais que garantem o bem-estar de toda a coletividade.

Partindo dos ensinamentos de Fraser (1995), as políticas de reconhecimento da identidade quilombola não podem se dissociar de uma luta pela autonomia econômica dos remanescentes das comunidades de quilombo. Com o advento do artigo 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988 e o Decreto Presidencial nº 4.887/03, referido grupo tornou-se “sujeito coletivo de direito”, sendo

que o exercício pleno da cidadania por parte da Comunidade Quilombola de Caçandoca somente se tonará realidade quando as instituições estatais que atuam junto ao grupo implementem políticas públicas de desenvolvimento que observem os anseios, as experiências, o modo de vida e conhecimento da comunidade em questão, evidenciando assim, conforme assevera Moreira (2017) a necessidade da aplicação da noção de *cidadania racial* como um princípio de política pública em favor de grupos étnico-raciais.

Uma concepção de cidadania não deve se restringir aos direitos políticos, mas também deve servir como um instrumento responsável pela máxima inclusão política, social, econômica e cultural de indivíduos e grupos sociais historicamente subordinados (MENDONÇA, 2021; MOREIRA, 2017). A concepção de *cidadania racial*, que elimina concepções dominantes de igualdade e de propriedade em respeito à emancipação de grupos historicamente excluídos, caso utilizado como diretriz pelas instituições estatais na avaliação e implementação de desenvolvimento de políticas públicas, provavelmente evitaria tomadas de decisões que configuraram na continuidade de um racismo estrutural historicamente sofrido pela comunidade.

O presente trabalho somente avaliou, no âmbito da Comunidade Quilombola de Caçandoca, duas políticas públicas de promoção do desenvolvimento, quais sejam, as políticas públicas de regulamentação fundiária e de desenvolvimento sustentável implementadas no local. Contudo, a concepção de *cidadania racial* pode ser utilizada como princípio de política pública para a promoção do desenvolvimento em outras áreas, tais como, por exemplo, na seara educacional, onde faz-se necessário incluir no currículo de estudantes do ensino fundamental e médio advindos de comunidades quilombolas disciplinas que valorizem o conhecimento dos integrantes mais antigos da comunidade, sendo esta uma forma de fortalecer a identidade cultural de crianças e adolescentes pertencentes ao grupo, bem como da saúde, a fim de que os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) atendam as demandas específicas do grupo em questão.

Por fim, destaca-se que a luta dos remanescentes das comunidades de quilombos possui caráter redistributivo e de reconhecimento identitário, cabendo ao Estado respeitar práticas e modo de vida tradicionais, mas também promover a questão fundiária com o reconhecimento, demarcação e titulação das propriedades coletivas, o que afeta drasticamente os interesses de grupo dominante nas esferas política e econômica. Com isso, resta saber até que ponto o Estado Brasileiro estará comprometido com o desenvolvimento deste grupo étnico-racial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Sílvio Luiz de. *O que é Racismo Estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ALMEIDA, Alfredo W. B. de. *Os quilombos e as novas etnias*. In LEITÃO, Raimundo Sérgio Barros (Org.) *Direitos territoriais das comunidades negras rurais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA). 1999.
- ANDRADE E SILVA, Allyne. *Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola*. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, 2015.
- ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. *Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- ARAÚJO, P.R.D. *Território Quilombola Caçandoca: termo de ajustamento de conduta como instrumento de governança – “Desafios para a governança Agrária do país”*. II Congresso Nacional dos Peritos Federais Agrários. Brasília. 2016.
- ARRUTI, José Maurício . *Mocambo: Antropologia e história do processo de formação quilombola*. 1. ed. Bauru: Edusc, 2006.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA (ABA). *Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais*. Rio de Janeiro: 1994.
- BARRAL, W.O. (org). *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Singular, 2005.
- BARROSO, L. R. . *Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos*. RDE. Revista de Direito do Estado , v. 10, p. 25-66, 2008.
- BATALLA, Guillermo Bonfil. *El Etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de organización*. In *Obras escogidas de Guillermo Bonfil Batalla*. Tomo 2. Jalisco: Instituto Nacional Indigenista. 1995.
- BELL, Derrick. *Racial Realism*. In: Connecticut Law Review, v. 24, n. 2, 1992.
- BETHANCOURT, Francisco. *Racismos: Das Cruzadas ao século XX*. trad. Luís Oliveira Santos, João Quina Edições. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BLACK, L. L., & STONE, D.. *Expanding the definition of privilege: The concept of social privilege*. In Journal of Multicultural Counseling and Development. vol. 33. n° 2, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BONILLA-SILVA. Eduardo. *Rethinking Racism: Toward a Structural Interpretation*. American Sociological Review , Vol. 62, n. 3. Jun/1997.

BRANCO, Eliane Regina. *Encontros, desencontros e reencontros na comunidade remanescente de quilombo da Caçandoca: saúde, identidade e territorialidade*. Dissertação (Mestrado em Geografia).Presidente Prudente: Univesidade Estadual Paulista. 2017.

BRANDÃO, C. *O trabalho como festa: sobre o trabalho camponês acompanhado de canto e festa*. In: *Élisée - Revista De Geografia Da UEG*. v.9, n.2., jul./dez. 2020. Recuperado de <https://www.revista.ueg.br/index.php/elisee/article/view/10859>. Acesso ago. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 68 ADCT da Constituição Federal de 1988. [Mensagem institucional]. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/33842>.

_____. Decreto n° 4.887/03, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/2003/d4007.htm Acesso em jul. 2021

_____. Decreto n° 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm.

_____. Decreto n° 10.088, de 5 de novembro de abril de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5. Acesso em jul. 2021.

_____. Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento). Câmara dos Deputados, Brasília, 29 mai 1987.

_____. Fundação Cultural Palmares. *Conferência Mundial contra o Racismo, Dsicriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata – Declaração e Programa de Ação*. Brasília: 2001. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2021-10/declaracao_durban.pdf. Acesso em ago. 2020.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/N°04/2015. São Paulo: 2015 In BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Informação Técnica INCRA-SP/F/Quilombos/N°04/2015. p. 51.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Instrução Normativa n° 20, de 19 de setembro de 2005. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_20_2005.pdf. Acesso em jun. 2021.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Norma de Execução n° 45, de 25 de agosto de 2005. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/ne_45_2005.pdf Acesso em set. 2021.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Portaria INCRA/P/N° 477, de 04 de Novembro de 1999. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/portarias/portarias-de-1999/portaria_incra_p477_041199.pdf. Acesso em nov. 2021.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Portaria n° 511, de 1° de dezembro de 2005. Diário Oficial da União. Brasília: Ano 142. N° 232. Seção 1. p. 104. 05 dez. 2005. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/12/2005&jornal=1&pagina=104&totalArquivos=124> Acesso ago. 2021.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Procedimento Administrativo n° 54190.000477/2005-47. Acesso em ago. 2021.

_____. Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm

_____. Lei n° 3.353, de 13 de maio de 1888. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm Acesso em nov. 2021.

_____. Tribunal Regional Federal - 1ª Região. Apelação em Mandado de Segurança n° 0009700-10.2006.4.01.3400. Órgão julgador: Quinta Turma. Relatora: Daniele Maranhão Costa. Julgamento: 13.02.2019.

_____. Tribunal Regional Federal. Juízo da 1ª Vara Federal de Caraguatatuba. Processo n° 0003362-14.2007.4.03.6121, julgado em 04.10.2018. DJe 11.10.2018. p. 837. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/PublicacoesAnteriores/2018-10-01>. Acesso em mar. 2022.

BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRRJ, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (org.) São Paulo: Saraiva, 2006,

_____. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata no Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1977.

CARNEIRO, Edison. *O Quilombo dos Palmares*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Companhia Nacional, 1988.

CARNEIRO, Sueli. *Gênero, Raça e Ascensão Social*. In: Revista Estudos Feministas, v. 3, n. 2, p. 544-552, 1995.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTILHO, Alceu. Frente Parlamentar da Agropecuária compôs 50% dos votos do impeachment e 51% dos votos para manter Temer. São Paulo, Blog De olho nos ruralistas, 27 de setembro de 2017 - Disponível <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/25/frente-parlamentar-da-agropecuaria-compoos-50-dos-votos-do-impeachment-e-51-dos-votos-para-manter-temer/> Acesso em 18 nov. 2021.

CERQUEIRA, Sandra Caseira. *Regularização fundiária das terras quilombolas: aspectos teóricos e práticos / Land regularization of quilombolas: theoretical and practical aspects*. Revista de Direito da Cidade, v. 1, n. 2, p. maio 2014.

CLUNE, William H. *Um modelo político de implementação para as políticas públicas: os papéis do direito e dos juristas*. Tradução de Gabriela Azevedo Campos Sales, Bruno de Almeida Passadore, Elisa Martinez Gianella, e Kadra Regina Zeratin Rizzi. Revisão técnica da tradução Maria Paula Dallari Bucci. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 11, n. 1, p. 20-82, 2021.

CORBELLINI, Juliano. *O poder como vocação: o PFL na política brasileira (1984-2002)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2005.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. *A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Orientador: Ariovaldo Umbelino de Oliveira. São Paulo: Programa Pós-Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2012

CNN - CONVENÇÃO NACIONAL DO NEGRO PELA CONSTITUINTE. *Carta aos dirigentes do país e a todos os membros da assembleia nacional constituinte-87*. Brasília: 1986.

CONCEIÇÃO, Ariane F. ; OLIVEIRA, C. G. ; BERNARDES-DE-SOUZA, D. . *Rostow e os Estágios para o Desenvolvimento*. In: Paulo André Niederle; Guilherme Francisco Waterloo Radomsky. (Org.). *Introdução às Teorias do Desenvolvimento*. 1ª ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI) *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. Petição Inicial*. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2004. pp. 508-509.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva. 2015.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DOS QUILOMBOS (CONAQ). *Quem Somos*. Brasília. Disponível em: <http://conaq.org.br/nossa-historia/>

COSTA, I.R. da. *Conaq: um movimento nacional dos quilombos*. Projeto Vida de Negro. 2008.

Disponível em: https://seppirhomologa.c3sl.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/2533/C_ONAQ%20UM%20MOVIMENTO.pdf?sequence=-1&isAllowed=y. Acesso em 04 nov. 2021.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no Congresso Nacional. Dissertação (Mestrado em Geografia). Orientador: Ariovaldo Umbelino de Oliveira. São Paulo: Programa Pós-Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Educação e preparação para a cidadania*. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudinei de (orgs.). *Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin. 2009.

DALPIAZ, Renata Machado Garcia. *Teorias do crescimento econômico*. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016.

DA SILVA KERN, G. *Gilberto Freyre e Florestan Fernandes: o Debate Em Torno da Democracia Racial no Brasil*. In: Revista Historiador, n.6. 2020. Recuperado de <https://www.revistahistoriador.com.br/index.php/principal/article/view/142>

DELGADO, G. C. *Questão Agrária no Brasil:1950-2003*. In: Luciana Jaccoud. (Org.). "Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo". 01ed.Brasília DF: IPEA, 2005.

DEMOCRATAS. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. Petição Inicial*. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2004.

DESMOND, Matthew; EMIRBAYER, Mustafa. *What is racial domination?* In *Du Bois Review*, vol. 6, n° 2, 2009.

DRAIBE, Sônia M. *Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*, In Políticas públicas no Brasil (Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques, orgs.) Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, pp. 27-64.

DRAIBE, Sônia M., RIESGO, Manuel (2011). *Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina*. Um novo desenvolvimentismo em gestação? Sociologias (Dossiê), Porto Alegre, ano 13, n° 27, p. 220-254, mai./ago. 2011.

ENGLE, K. *The Elusive Promise of Indigenous Development*. Duke University Press. 2010.

ESCOBAR, Arturo. *O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?* In LANDER, Edgardo (coord.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas. Tradução de Júlio César Casarin Barroso Silva. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 64.

FABRINI, J. E. (2008). *Latifúndio e agronegócio: semelhanças e diferenças no processo de acumulação de capital*. In: Revista Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho, v.9, n.1, jun. 2008.

FEARNSIDE, Philip Martin. *Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: um desafio à sustentabilidade na Amazônia. Sustentabilidade International Science Journal*, v. 1, n. 1, p. 38-52, 2019. Disponível em: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2019/Fearnside-Retrocessos_sob_o_Presidente_Bolsonaro-Revista_Sustentabilidade.pdf Acesso em 18 nov. 2021.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes: o legado da "raça branca"*. vol. 1. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mucambos: Decadência do Patriarchado Rural no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1936.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado. 2009.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro. 1974.

GALA, Paulo. *A Teoria Institucional de Douglass North*. In *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

GALDINO, Clayton; PAPALI, Maria Aparecida; RIBEIRO-MOREIRA, Pedro. *Ser quilombola*. CADERNOS DO CEOM (UNOCHAPECÓ), v. 33, p. 105-118, 2020

GOMES, F. S.: "Quilombos do Rio de Janeiro do Século XIX", In: REIS, J. J. & GOMES, F. S. (orgs.): *Liberdade Por um Fio. História dos Quilombos no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

GONZALEZ, Lélia. *Por um Feminismo Afro-Latino-Americano: Ensaios, Intervenções e Diálogos*. Rio Janeiro: Zahar. 2020.

GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. 6ª ed. São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988*. 19ª ed. atual. São Paulo: Malheiros. 2018.

GUIMARÃES XAVIER, Fabiana. *Políticas Públicas para a cultura negra: a Fundação Cultural Palmares*. Dissertação (Mestrado interdisciplinar em Cultura e Sociedade). Orientador: Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim. Salvador: Universidade Federal da Bahia. 2018.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. *Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado*. São Carlos: UFSCar, 2011

HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2005.

LEITE, Ilka B. *O legado do testamento: a Comunidade de Casca em perícia*. Florianópolis: NUER/UFSC, 2002.

_____. *O projeto político quilombola: desafios conquistas e impasses*. Revista Estudos Femininos. Florianópolis. 2008

MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. *Escravidão no Brasil: Ensaio Histórico-jurídico-social. Parte 1. Direito sobre os escravos e libertos*. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1867. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/malheiros1.html>.

MARQUES, Eduardo. *As políticas públicas na Ciência Política*. In MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de (orgs.). *A Política Pública como Campo Disciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz. 2013.

MARQUES, Carlos Eduardo; GOMES, Lílian. *A Constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades*. Revista Brasileira De Ciências Sociais, vol. 28 n° 81 fev. 2013.

MARSHALL, T.A. *Cidadania, Classe Social e Status*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MARTINS, José de Souza Martins. *O Cativo da Terra*. São Paulo: Contexto, 2017.

MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito*. 5ª ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

Wwwcomo citar tradução nossa _

MCINTOSH, Peggy. *White privilege: unpacking the invisibe knapsack*. Peace and Freedom, 1989.

MELO, M. A. B. A ressignificação do conceito de remanescentes de quilombos na ordem constitucional brasileira. In: Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 2, p. 374-393, set.-dez., 2019.

MENDONÇA, Felipe. *A evolução do conceito jurídico de cidadania no panorama democrático do século XXI*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MOREIRA, Adílson José. *Cidadania Racial/Racial citizenship*. Revista Quaestio Iuris, v. 10, n. 2, abr. 2017, pp. 1052-1053.

_____. *Direito, poder, ideologia: discurso jurídico como narrativa cultural*. In: Revista Direito & Práxis, vol. 08, n° 2, Rio de Janeiro: 2017.

_____. *O que é discriminação?* Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Justificando: 2017.

_____. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

MOURA, Clóvis. *Rebeliões da Senzala; quilombos, insurreições, guerrilhas*. 3ª ed. São Paulo: LECH Livraria Editora de Ciências Humanas. 1981.

MYRDAL, G. *An American Dillema: The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1944.

MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiro. 1960.

MUNANGA, K. Origem e histórico do quilombo na África. Revista USP, n.º 28: Povo Negro -300 anos. 1996. pp. 56-63. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/28364/30222>. Acesso em nov. 2020.

MUNIZ, Lucas Pacif do Prado. *A autodeterminação quilombola na suprema corte brasileira : uma análise do processo judicial da ação direta de inconstitucionalidade n.º 3.239*. Dissertação (Mestrado em Direito Processual). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória. 2018.

NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo: uma alternativa política afro-brasileira*. Afrodiáspora – Revista trimestral do mundo negro. Ano 3. n.º 6 e 7. São Paulo: Ipeafro, PUC-SP. 1985.

NASCIMENTO, Lisangela Kati do; SILVA, S. R. *Negros e territórios quilombolas no Brasil*. In: Cadernos Cedem, v. 3. 2012.

NEVES, José Avenzoar Arruda das. *Sujeito, direitos humanos e cidadania coletiva: o direito ao trabalho decente como garantia da dignidade do indivíduo*. Orientador: Marconi Pimentel Pequena. 2015. Dissertação (Mestrado). Curso de Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. 2016. p. 15.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

_____. *Institutions In The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n.º 1. 1991.

NUNES, Diego; SANTOS, Vanilda Honória dos. *Por uma história do conceito jurídico de quilombo no Brasil entre os séculos XVIII e XX*. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 117-148, abr. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/72690> Acesso em set. 2021.

NURKSE, R. *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvido*. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1957.

O'DWYER, Eliane Cantarino. *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

OLIVEIRA, Dennis de. *Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica*. 1ª ed. São Paulo: Editora Dandara. 2021.

OLIVEIRA, F.M.B., *Mobilizando Oportunidades: visões sobre o recente movimento social quilombola*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo. 2008.

PANSIERI, F. *Liberdade como Desenvolvimento em Amartya Sen*. In *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. vol. 8, n. 15, Curitiba. Jul.-Dez. 2016.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense. 1977.

PRONER, Carol. *Direitos Humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris. 2002.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. 1980. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

_____. *Em busca das raízes de nossas desigualdades sociais*. In: Augusto Guzzo Revista Acadêmica, nº 7, 2005.

QUIJANO, A. *Colonialidade do Poder: Eucentrismo e América Latina*. In Lander (org). *Colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Colección Sur Sur*, Buenos Aires: CLACSO. 2005.

RESTREPO, Eduardo. *Antropologia y colonialidade*. In: CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROFOSGUEL, Ramón (coord.). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistêmica mas allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombres Editores, 2007.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo Estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração da cidade de São Paulo*. 1ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

RODRIGUES, Bruno de Oliveira; NUNES, Tiago de Garcia; REZENDE, Tayra Fonseca. *Movimento Negro e a pauta quilombola no Constituinte: ação, estratégia e repertório*. Revista Direito e Práxis, v. 10, n. 1, mar. 2019.

RODRIGUES, ELIEL. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/rodrigues-eliel>. Acesso em 19 de mai. de 2018

ROULAND, Norbert. *Aux Confins du Droit*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1991.

SALOMÃO FILHO, Calixto; FERRÃO, Brisa Lopes de Mello; RIBEIRO, Ivan César. *Concentração, estruturas e desigualdade: as origens coloniais da pobreza e da má distribuição de renda*. 2008.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *Novo estruturalismo jurídico: uma alternativa para o direito?* in Revista dos Tribunais (edição comemorativa de 100 anos), ano 101, vol. 926, dez/2012.

_____. *Regulamentação da atividade empresarial para o desenvolvimento*, in Revista de Estudios Brasileños, Volumen 1, Número 1, 2014.

_____. *Uma perspectiva neo-estruturalista para a análise do poder econômico*. In: Revista Direito & Práxis. Vol. 07, nº 4, Rio de Janeiro: 2016.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte de São Paulo. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005 Disponível em: http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2011/05/Zoneamento-Ecologico-Economico_Litoral-Norte.pdf Acesso em nov. 2021.

SANTOS, Anderlany Aragão dos; MENEZES, Marcela; LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sérgio. *Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil* In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, vol. 29, núm. 3, 2021, Outubro-, pp.669-698. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_07_ameacas/esa29-3_07_html Acesso em fev. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 7ª ed. Porto: Edições Afrontamento. 1999.

SANTOS, Joaquim José Ferreira dos. *Disputa de sentidos do conceito de quilombo: decolonialidade e colonialidade no âmbito direta de inconstitucionalidade 3239*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Piauí. Teresina. 2019.

SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico- Científico sobre a Comunidade de Quilombo da Caçandoca. Município de Ubatuba / São Paulo*. São Paulo: ITESP, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 2010.

SENGUPTA, Arjun K. *Conceptualizing the right to development for the twenty-first century*. In: *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*. United Nations Publication. 2013.

SKIDMORE, Thomas E.. *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. trad. Raul de Sá Barbosa. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO (SBDP). *O Direito à Terra das Comunidades Quilombolas (Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)*. São Paulo: 2002. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/01-comunidades_quilombolas_direito_a_terra.pdf Acesso em out. 2020.

SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239. Petição Inicial*. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2004.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. In Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

SOUZA, Nali de Jesus de Souza. *Desenvolvimento econômico*. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, Matheus Silveira de; BUCCI, Maria Paula Dallari. *O Estado da Arte da abordagem Direito e Políticas Públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações*. REI - Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, dez. 2019.

STAVENHAGEN, Rodolfo. *Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista*. In Anuário Antropológico, v. 9, n. 1, 1985.

STOLZ, S.; GUSMÃO, C.F. *A influência da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) na legislação e na formulação de políticas públicas direcionadas às pessoas que trabalham no meio rural*. In Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. 2017.

TERRA DE DIREITOS; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. *Racismo e violência contra quilombos no Brasil*. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.

THEODORO, Mario. *As políticas públicas em um ambiente social de extrema desigualdade*. In: *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências*. Paulo Henrique de Almeida Rodrigues e Isabela Soares Santos (orgs.). 2ª edição. Rio de Janeiro: Cebes; São Paulo: Hucitec Editor

YOUNG, I. M. *Cinco faces da opressão*. In *Revista de Direito Público*, n.97, 2021. pp.476-501. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5405/pdf_1 Acesso em jan. 2022.

ANEXOS

ANEXO 1 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) assinado pelo representante da ARCQC



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE CONHECIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Maria Antunes de Sá,
 presidente da Associação dos Remanescentes da Comunidade do Quilombo de Caçandoca, localizada na cidade de Ubatuba/SP, em reunião realizada em ___ de 03.3.2022 de 2022, concordei de livre e espontânea vontade que nossa comunidade participasse de forma voluntária do estudo *“Cidadania e Desenvolvimento: uma análise sobre a efetividade de políticas públicas na comunidade remanescente de quilombo de Caçandoca”*. Declaro que obtive todas as informações necessárias e todos os esclarecimentos quanto às dúvidas por mim apresentadas.

Estou ciente que:

- I) a instituição responsável pelo estudo é a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, cujo pesquisador responsável é Wagner Gomes Salomão. Além dele, participam também do projeto a pesquisadora Professora Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente;
- II) referido estudo irá contribuir para a análise de políticas públicas de desenvolvimento junto ao Remanescente da Comunidade de Quilombo de Caçandoca, principalmente de políticas responsáveis pela garantia de acesso à propriedade coletiva, aos direitos sociais básicos e ao desenvolvimento sustentável;
- III) para a realização do presente estudo, serão realizadas entrevistas com os membros da comunidade, que serão convidados a responder sobre o tema do projeto, nos termos do roteiro de entrevista semi-estruturada em anexo;
- IV) o início do estudo de dará em 03.03 de 2022 e o prazo de término é maio de 2022.
- V) a comunidade tem a liberdade de desistir ou de interromper a colaboração neste estudo no momento que desejar, sem a necessidade de qualquer explicação;

ANEXO 2 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) assinado pelos moradores da Comunidade Quilombola de Caçandoca



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE CONHECIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, declaro, por meio deste termo, que concordei de livre e espontânea vontade em ser entrevistado(a) na pesquisa de campo referente ao projeto de pesquisa intitulado “*Cidadania e Desenvolvimento: uma análise sobre a efetividade de políticas públicas na comunidade remanescente de quilombo de Caçandoca*”. Fui ainda informado(a) que a instituição responsável pela pesquisa é a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sendo desenvolvido pelo pesquisador Wagner Gomes Salomão e orientado pela pesquisadora Professora Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais é a *análise de políticas públicas de desenvolvimento junto ao Remanescente da Comunidade de Quilombo de Caçandoca, principalmente de políticas responsáveis pela garantia de acesso à propriedade coletiva, aos direitos sociais básicos e ao desenvolvimento sustentável*;

Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde.

Minha colaboração se dará de forma **anônima**, por meio de entrevista semi-estruturada, a ser gravada a partir da assinatura desta autorização, sendo que também fui informado(a) que o acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pelo pesquisador e sua orientadora.

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Ubatuba, ____ de _____ de 2.022.

Assinatura do participante: _____

Assinatura do pesquisador: _____

Assinatura do(a) testemunha: _____

Responsáveis pelo projeto: Wagner Gomes Salomão/ Prof^ª Dr^ª Eunice Aparecida de Jesus Prudente

Contato: (12) 98235-6591/ (12) 3153-3238/ wgsalomao1986@usp.br

ANEXO 3 - Roteiro da Entrevista Semi-Estruturada

Roteiro da entrevista semi-estruturada

1) Identidade com a comunidade e com o território

- Há quanto tempo você mora aqui?
- O que faz você se identificar como quilombola, mais especificamente como um quilombola da Comunidade de Caçandoca?
- Qual a importância do reconhecimento da terra para a sua vida e para a vida da comunidade?
- Você tem filhos? Caso a resposta seja positiva:
 - Os seus filhos já sabem sobre a importância do reconhecimento do território para o futuro da comunidade?

2) Políticas públicas de regulamentação fundiária

- A comunidade encontra dificuldades para que o território de Caçandoca seja devidamente titulado? Caso a resposta seja positiva:
 - Por que você acha o Estado é negligente na regulamentação fundiária do território da comunidade?
 - Quais as dificuldades que você e a comunidade enfrentam em razão da falta de titulação do território da comunidade?
 - Você acha que a falta de titulação do território impede que a comunidade tenha acesso a outros direitos (saúde, educação, moradia, saneamento básico) ?
- Você sabe informar quais órgãos governamentais responsáveis por regularizarem o direito à terra vêm mais frequentemente para a Comunidade de Caçandoca?
- Você e a comunidade participam de forma ativa dos processos decisórios que envolvem a titulação da comunidade? Caso a resposta seja positiva: você acha que os anseios da Comunidade são levados em consideração?

3) Obras de infraestrutura e políticas públicas?

- Você tem acesso à saneamento básico, luz elétrica, internet, transporte e a uma moradia que, na sua visão, te garante o mínimo de bem-estar?

- Dentro da comunidade existem moradores que não tem acesso à saneamento básico, luz elétrica e moradia que garanta o mínimo de bem-estar? Caso a resposta seja positiva:
- Você sabe informar se existem ações governamentais dentro da comunidade destinadas a solucionar tais problemas? Você acha que o Estado atua de forma eficiente junto à comunidade para acabar com tais problemas?

4) Renda, Trabalho e Desenvolvimento econômico local

- No que você trabalha? Em caso de desemprego: Você é beneficiário de algum programa social de transferência de renda?
- O seu trabalho se dá dentro ou fora do território da comunidade?
- Qual o valor da sua renda mensal?
- Você tem acesso ou dificuldade para entrar no mercado de trabalho? (caso o entrevistado seja trabalhador com Carteira de Trabalho)
- Você tem dificuldade de conseguir linhas de crédito para incentivo de seu empreendimento? (caso o entrevistado seja profissional liberal ou autônomo)
- A comunidade já recebeu alguma política pública de desenvolvimento da economia de acordo com as suas características identitárias?

5) Educação

- Qual é o seu nível de escolaridade?
- Você encontrou ou encontra dificuldades para ter acesso à educação?
- Você sabe informar se comunidade encontra dificuldades para que os seus membros tenham o devido acesso à educação? Se sim, quais são elas?
- Como é a atuação dos agentes públicos para garantir o acesso da comunidade à educação? Ela é suficiente?