

**UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS**

**Programa de Pós-graduação Stricto Sensu**

**Waldicleide de França Santos Gonçalves**

**COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:  
Desafios na construção de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais  
“multiculturais” – um estudo de caso em Serro/MG**

**Diamantina  
2016**

**Waldicleide de França Santos Gonçalves**

**COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:  
Desafios na construção de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais  
“multiculturais” – um estudo de caso em Serro/MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas, do Mestrado Profissional Interdisciplinar em Ciências Humanas, pela linha de pesquisa: “Política, Cultura e Sociedade”.

Orientadora: Prof. Dra. Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale

Diamantina  
2016

Ficha Catalográfica - Serviço de Bibliotecas/UFVJM  
Bibliotecária Adriane Rodrigues Gaia – CRB-11/873

G635c Gonçalves, Waldicleide de França Santos.  
2016 Comunidades Quilombolas na Constituição Federal de 1988: desafios na construção de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais ‘multiculturais’ - um estudo de caso em Serro/MG / Waldicleide de França Santos Gonçalves. – Diamantina, 2016.  
236p.: il.,

Orientadora: Profa. Dra. Tereza Cristina de Souza Cardoso Vale.

Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Ciências Humanas) – . Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, 2016.

1. Direitos fundamentais multiculturais 2. Comunidades quilombolas. 3. Estado Pluriétnico Brasileiro. 4. Políticas públicas. I. Tereza Cristina de Souza Cardoso Vale. II. Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humana. III. Título.

**CDD 305.8**

**Waldicleide de França Santos Gonçalves**

**COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:  
Desafios na construção de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais  
“multiculturais” – um estudo de caso em Serro/MG**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da UFVJM- Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas.

Orientadora: Prof. Doutora Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale

Data de aprovação 05/08/2016.

Professor Doutor Matheus de Mendonça Gonçalves Leite  
Faculdade de Direito - PUC Minas Gerais

Professora Doutora Adriana Gomes Paiva  
Faculdade de Ciências Humanas - UFVJM

Professora Doutora Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale  
Faculdade de Ciências Humanas - UFVJM

Diamantina

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é um “ato” de gratidão! Sempre acreditei que a gratidão deve ser demonstrada através de atitudes. Entretanto, neste momento de tão singular importância na minha vida, manifesto minha eterna gratidão através das palavras a seguir...

Primeiramente sou grata a Deus Pai, aquele que me concede o *dom da vida* e a sabedoria para realizar minhas escolhas, dando-me discernimento para melhor conduzi-las.

Sou e serei grata:

Aos meus queridos pais: “Maria e José”, exemplos de simplicidade desde os nomes, formadores dos meus princípios, pela indubitável força e garra na criação, educação e correção dos 04 filhos para que se tornassem “pessoas do bem”.

Aos meus amados: marido e filho, Nilson e Thiago respectivamente, tesouros de inestimável valor, que sofreram com a minha ausência em determinados momentos, mas sempre de forma compreensiva e incentivadora.

A toda minha família: irmãos, sogros, cunhados e sobrinhos. Especialmente ao meu maninho caçula e à querida Day, pessoas iluminadas que de perto ou de longe vibram com as minhas conquistas e me incentivam a prosseguir.

Aos meus pouquíssimos amigos e colegas pelos inúmeros gestos de carinho, amizade e boas vibrações, especialmente à Celeste pela ajuda “metodológica” e à Conceição pela preocupação, disponibilidade e torcida.

Aos professores das disciplinas nas áreas de concentração deste Mestrado pela incomensurável contribuição para os rumos da pesquisa e para minha formação acadêmica. Em especial a minha querida orientadora, digo querida sem ressalvas já que a Teresa ensina sorrindo e transmitindo um otimismo e simpatia jamais vistos antes em nenhum professor, durante aproximadamente 19 anos de vida como discente.

Cabe a mim enquanto orientada por uma pessoa tão especial, destacar e enaltecer as suas qualidades, no sentido de evidenciar que é possível acreditar na capacidade do discente, mas criticá-lo quando necessário; incentivá-lo, mas limitá-lo em suas divagações; deixá-lo trabalhar, mas alertá-lo quanto aos prazos, enfim, é possível que a construção do conhecimento no ambiente acadêmico seja prazerosa, instigante e solidária... Sempre!

“A cidadania abstrata, como modelo para uma sociedade plural, comprovadamente fracassou. O pluralismo e multiculturalismo têm conseguido ampla repercussão como valores alternativos, substitutivos, ou ao menos adicionais à cidadania. Mas esses valores ainda não têm concretização política. No caos que segue o enterro da cidadania à ocidental, todos os herdeiros, em um verdadeiro vale-tudo, brigam por uma parcela da herança”. (PINSKY, 2014)

## RESUMO

A presente pesquisa visa apresentar possibilidades teóricas, capazes de vislumbrar caminhos a percorrer na construção de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais multiculturais de grupos minoritários e comunidades tradicionais. Neste ínterim, partiremos de um raciocínio demonstrativo, embasado em vasta literatura sobre comunidades quilombolas, onde serão apresentados os instrumentos legislativos de proteção dos seus direitos fundamentais, culturais e territoriais. Discutiremos a inter-relação entre cidadania e direitos humanos, bem como a necessidade de reconhecimento formal do Estado Pluriétnico Brasileiro e suas implicações na construção de uma cidadania multicultural de minorias vulneráveis. Faremos ainda, um breve levantamento das políticas públicas Federais, Estaduais e Municipais para promoção e inclusão social de afrodescendentes. Apresentaremos por fim, um estudo de caso, onde será adotado o método qualitativo com análise de conteúdo dos dados coletados na Prefeitura Municipal de Serro/MG, mas especificamente nas Atas das reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Remanescentes de Quilombos da cidade de Serro. Mapearemos as demandas das comunidades quilombolas, bem como as ações do poder público municipal para garantir os direitos fundamentais das comunidades quilombolas ali existentes, quais sejam: Baú, Ausente, Vila Nova, Queimadas e Santa Cruz.

**Palavras-chave:** COMUNIDADES QUILOMBOLAS. POLÍTICAS PÚBLICAS. DIREITOS FUNDAMENTAIS MULTICULTURAIS.

## **ABSTRACT**

This research presents theoretical possibilities, able to envision ways to go in building implementing public policies of multicultural fundamental rights of minority groups and traditional communities. In the meantime, we leave a demonstrative reasoning, based on extensive literature on quilombo communities where the legislative instruments for the protection of their fundamental rights, cultural and territorial will be presented. We will discuss the interrelationship between citizenship and human rights, as well as the need for formal recognition of the State multiethnic Brazilian and its implications for the construction of a multicultural citizenship of vulnerable minorities. We will also have a brief survey of public policy Federal, State and Municipal for promotion and social inclusion of African descent. Present finally a case study, which will be adopted the qualitative method of data content analysis collected in the Municipality of Serro/MG, but specifically in the Minutes of meetings of Social Development Municipal Council of Quilombo Remnants Communities of city of Serro. We will map the demands of the quilombo communities, as well as the actions of the municipal government to guarantee the fundamental rights of quilombo communities therein, namely: Baú, Ausente, Vila Nova, Queimadas and Santa Cruz.

**Keywords:** COMMUNITIES QUILOMBOLAS. PUBLIC POLICY. FUNDAMENTAL RIGHTS MULTICULTURAL.



## LISTA DE SIGLAS

ADCT- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ART. – Artigo

CDB- Convenção da Diversidade Biológica

CEDEFES- Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva

CEPCT MG- Comissão Estadual dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais

CF – Constituição Federal

Cf. – Conforme

CODEMA- Conselho Municipal de Meio Ambiente

CONAQ- Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

CONAPIR- Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CONEPIR- Conselho Estadual de Promoção de Igualdade Racial

CR/88 – Constituição da República de 1988

EIARIMA- Estudo e Relatório de Impacto Ambiental

EMATER- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FCP- Fundação Cultural Palmares

FUNAI- Fundação Nacional do Índio

FUNASA- Fundação Nacional de Saúde

IEPHA MG- Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IN- Instrução Normativa

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPHAN- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

ITERRA- Instituto de Terra

MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário

MinC- Ministério da Cultura

MG- Minas Gerais

OIT- Organização Internacional do Trabalho

ONU- Organização das Nações Unidas

PBQ- Programa Brasil Quilombola

PNDH- Programa Nacional de Direitos Humanos

PNPCT- Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

PIR- Promoção da Igualdade racial

PUC- Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
RTID- Relatório Técnico de Identificação e Delimitação  
SEDA- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário  
SEDESE- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais  
SEDH-PR- Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República  
SEDPAC- Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania  
SEPPIR- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SINAPIR- Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial  
SUDENE- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>I INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>II DELIMITANDO O CONCEITO DE QUILOMBOS.....</b>	<b>18</b>
2.1 Contexto histórico de surgimento dos quilombos.....	22
2.2 O crescimento das comunidades quilombolas e as consequências da legislação vigente .....	28
2.3 Comunidades remanescentes de quilombos: a sobra? .....	35
<b>III A IMPORTÂNCIA DA TERRA PARA AS COMUNIDADES TRADICIONAIS .....</b>	<b>44</b>
3.1 Instrumentos legislativos de proteção às comunidades tradicionais .....	47
3.2 Direito fundamental cultural: uma questão de identidade étnica das comunidades quilombolas .....	62
<b>IV DELIMITANDO O CONCEITO DE CIDADANIA: A INTER-RELAÇÃO ENTRE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>68</b>
4.1 A necessidade de reconhecimento formal do Estado Brasileiro Pluriétnico.....	76
4.2 Cidadania multicultural de minorias vulneráveis: uma utopia? .....	82
<b>V CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>90</b>
5.1 Políticas Públicas Nacionais x Comunidades Quilombolas .....	94
5.2 Políticas Públicas Estaduais x Comunidades Quilombolas .....	102
5.3 Políticas Públicas Municipais x Serro/MG x Comunidades quilombolas .....	109
<b>VI ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ATAS DE REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DA CIDADE DE SERRO/MG .....</b>	<b>120</b>
<b>VII CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>148</b>

## I INTRODUÇÃO

A complexidade das sociedades atuais é fato notório. Estas sociedades são plurais e heterogêneas. Nelas há diversidade de sujeitos e culturas, cenários políticos, jurídicos, econômicos e sociais. Historicamente há lutas e desigualdades. Historicamente há desafios para o reconhecimento das diferenças de grupos e indivíduos.

Pressupondo que as bases para o reconhecimento desta complexidade poderiam ter se dado através do respeito e da tolerância recíproca. Pressupondo ainda, que as diferenças deveriam ser concebidas como sinônimo de pluralidade e diversidade e não como sinônimo de inferioridade ou desigualdade. Questionamo-nos, houve este reconhecimento histórico?

O estudo da cidadania, pautado pelo mapeamento dos direitos, tal como T. H. Marshall (1967) se propôs, procurou investigar quando e quais direitos foram estabelecidos pelo Estado e quais os indivíduos afetados por esses direitos. A cidadania é então entendida como um conjunto de direitos estabelecidos ‘pelo Estado’ aos seus membros integrais e seu exercício é identificado com o uso desses direitos legalizados. Nos termos propostos, cidadania não passa do reconhecimento, por parte do Estado, de um conjunto de direitos através da legislação.

Em uma precipitada análise, parece-nos que não houve reconhecimento histórico das diversidades. A cidadania fora concebida enquanto *status*, um discurso de igualdade abstrata que não atendia as demandas sociais de todos os grupos e sujeitos. Porém, atualmente, o conceito de cidadania não deve ter limites ideológicos, mas ser compreendido como uma possibilidade de inclusão de todos os povos.

O mais amplo significado de cidadania se refere à inclusão e a realização de todos os indivíduos e grupos “excluídos e/ou vulneráveis”<sup>1</sup>. A construção simbólica das identidades e do sentimento de pertença do indivíduo são pressupostos de existência de um Estado que respeita e promove a alteridade de todos os sujeitos de direitos, partes integrantes da própria *res pública*.

Diante da complexidade social, não se pode conceber um Estado que autorize um *status* do indivíduo apenas para legitimar o sistema político interno. Não é mais exequível a ideia de

---

<sup>1</sup>Conjunto de pessoas pertencentes a uma minoria que por motivação diversa, tem acesso, participação e/ou oportunidade igualitária dificultada ou vetada a bens e serviços universais disponíveis para a população. (BASTOS, R. L. Patrimônio Arqueológico, Preservação e Representações Sociais: Uma proposta para o País através da situação do Litoral Sul de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação de arqueologia. Museu de Arqueologia e etnografia. Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2002.)

cidadania, a partir de um discurso que inferioriza grupos. A cidadania deve ser a capacidade de intervenção na realidade social decorrente de organização e participação dos sujeitos e grupos indistintamente.

Bertaso (2012) elucida que os Estados são instrumentos de proteção e defesa dos direitos humanos, devendo funcionar como condição de liberdade, igualdade, solidariedade, respeito às diferenças e participação efetiva no encaminhamento das questões coletivas, através de uma política de cidadania, consistente no reconhecimento social, na inclusão e na dignidade de todos e de cada um:

Os Direitos Humanos não pertencem aos Estados. Os Estados são instrumentos necessários para a sua proteção. Os direitos humanos pertencem à sociedade humana. Devem ser instrumentos de defesa e proteção contra as estruturas de poderes públicos e privados que tendem a violar a dignidade da pessoa humana. **Uma política de cidadania que pratica os direitos humanos envolve o reconhecimento social, a inclusão e a dignidade de todos e de cada um**, e ancora um modo de organizar-se da sociedade na qual os direitos funcionam como condição para a liberdade, a igualdade, a solidariedade, o respeito às diferenças, à participação efetiva no encaminhamento das questões coletivas, sem necessidade de os cidadãos dependerem de delegações excessivas. (BERTASO, 2012, p. 18, grifo nosso).

Neste sentido, a problemática da cidadania, da igualdade, da diferença, do reconhecimento do outro, da associação de direitos humanos à realização da dignidade da pessoa humana, desafia o senso comum a respeito da diversidade nas nossas sociedades. Esta complexidade cultural das sociedades atuais se apresenta como uma urgente demanda por reconhecimento público de “cada uma e de todas” as identidades étnicas, sociais e culturais.

Dada a amplitude do tema proposto e as restrições existentes, propomo-nos a recortar alguns possíveis marcos históricos, partindo de uma sucinta abordagem sobre as consequências da escravidão no Brasil Colônia, tais como o surgimento dos quilombos, suas implicações sociais, políticas e jurídicas no período escravocrata e após a abolição.

Autores como Darcy Ribeiro (1995) e Raymundo Faoro (2001) entendem que diante da realidade histórica da sociedade brasileira, temos um quadro patronal onde sempre existiu uma relação de subalternidade entre colônia e metrópole, e por isso, o longo período de colonização e de exploração dos sujeitos, representou e ainda representa nos dias atuais, um empecilho à efetivação de direitos fundamentais e de democratização da cidadania.

Através do trecho abaixo, Darcy Ribeiro (1995) apresenta uma breve síntese da desigualdade social historicamente perpetuada no Brasil:

A estratificação social gerada historicamente tem também como característica a racionalidade resultante de sua montagem como negócio que a uns privilegia e enobrece, fazendo-os donos da vida, e aos demais subjuga e degrada, como objeto de enriquecimento alheio. Esse caráter intencional do empreendimento faz do Brasil, ainda hoje, menos uma sociedade do que uma feitoria, porque não estrutura a

população para o preenchimento de suas condições de sobrevivência e de progresso, mas para enriquecer uma camada senhorial voltada para atender às solicitações exógenas. Nem podia ser de outro modo no caso de um patronato que se formou lidando com escravos, tidos como coisas e manipulados com objetivos puramente pecuniários, procurando tirar de cada peça o maior proveito possível. Quando ao escravo sucede o parceiro, depois o assalariado agrícola, as relações continuam impregnadas dos mesmos valores, que se exprimem na desumanização das relações de trabalho. (RIBEIRO, 1995, pag. 212).

Por sua vez, Ianni (2004) reitera as dificuldades encontradas pelos grupos étnicos brasileiros (nativos, negros ou imigrantes) discriminados e segregados pelas elites. Revela ainda, que as discrepâncias entre as classes sociais se devem aos padrões e valores do patrimonialismo, coronelismo, o favor dos que detêm poder, dos interesses privados apresentados como públicos e outras formas de sociabilidade remanescentes de épocas passadas. Neste sentido é a passagem a seguir:

A sociedade brasileira estrutura-se em termos de castas e classes sociais. Ainda que as castas formadas com o escravismo estejam em declínio e as classes sociais em desenvolvimento cada vez mais acentuado, subsistem formas de sociabilidade nas quais se revelam as linhas de castas. São linhas de castas encobertas pelos padrões e valores do patrimonialismo, coronelismo, o favor dos que detêm poder, dos interesses privados apresentados como públicos e outras formas de sociabilidade remanescentes de épocas passadas; mas frequentemente reavivadas no jogo das alianças entre “elites” heterogêneas e também conjugadas. Ainda são frequentes as situações em que o nativo, o negro e o imigrante são tratados não só como diferentes, mas também como estranhos estrangeiros, exóticos; e discriminados ou segregados. Essa trama de elementos sociais, econômicos, políticos, culturais, étnicos, linguísticos e religiosos às vezes está bem nítida na forma pela qual se distribuem indivíduos e coletividades na hierarquia e dinâmica da sociedade. (IANNI, 2004, p. 159).

Sob estas perspectivas teóricas, a presente pesquisa pretende perseguir caminhos históricos de supressão de direitos e cidadania de determinados grupos brasileiros, em razão de suas diferenças étnicas. Apresentaremos práticas discriminatórias e manipuladoras que exemplificam a exclusão reproduzida socialmente, pois se legitimam em discursos autoritários e preconceituosos presentes em cenários diversos da história brasileira.

Deste modo, pressupomos que as dificuldades enfrentadas pelos negros e, no que tange à especificidade deste trabalho, pelos quilombolas no período colonial e ainda, pelos remanescentes de quilombos na atualidade, refletem estes cenários com formas de sociabilidade “questionáveis” que historicamente legitimaram o tratamento desumano e “coisificado” dispensado a determinados grupos.

Posto isto, indaga-se: Como deslegitimar o discurso que politiza a cidadania, mas não a efetiva, não concretizando direitos fundamentais? Como assegurar aos diversos grupos étnico-culturais, tidos como minorias vulneráveis, a insurgência de políticas públicas capazes de proteger seus interesses?

Em linhas gerais, pretende-se apresentar possibilidades teóricas capazes de vislumbrar caminhos a percorrer na construção de políticas públicas implementadoras de direitos fundamentais de comunidades tradicionais. Neste ínterim, partir-se-á de um raciocínio demonstrativo, embasado em vasta literatura sobre comunidades tradicionais, remanescentes de quilombos, territórios étnicos, minorias vulneráveis, cidadania, direitos humanos, Estado Pluriétnico, multiculturalismo<sup>2</sup>, políticas públicas e inclusão social.

Se partirmos do pressuposto que ao Estado cabe assegurar os direitos fundamentais dos seus diversos modos de vida, sejam eles “tradicionais ou não”, verificaremos que é necessário que haja respeito e reconhecimento das diversidades. Imprescindível que existam políticas de reconhecimento destas diferenças para que a implementação de direitos individuais e coletivos se torne um movimento contínuo de inclusão.

Uma das condições principais para a efetiva afirmação e reconhecimento da pluralidade de valores e da diversidade cultural é que cada grupo deve poder desfrutar do direito de ter iguais oportunidades e recursos ao exercício da cidadania. Isto implicaria no direito de cada um ser tratado com igual respeito e consideração. Consequentemente, dadas as desigualdades sociais e econômicas entre as diversas culturas, o efetivo reconhecimento e a integração igualitária das particularidades de diversos grupos socioculturais no ordenamento jurídico do Estado, exige um tratamento diferenciado, a fim de que possam estar em condições para o exercício da cidadania. (COSTA; WERLE, 1997).

Neste sentido, pretende-se examinar a literatura, seus conceitos e teorias para então estabelecer argumentos e conexões que poderão conduzir a respostas propositivas no que tange as possibilidades de implementação de “políticas públicas multiculturais”<sup>3</sup>, para a inclusão de grupos étnicos minoritários, especificamente as comunidades remanescentes de quilombos.

Ressalta-se ainda, no que diz respeito à questão metodológica, que será realizado um estudo de caso, embasado no levantamento documental realizado na Prefeitura Municipal de Serro, em Minas Gerais, a fim de investigar as demandas mais relevantes das comunidades quilombolas desta região, quais sejam: Baú, Ausente, Vila Nova, Queimadas e Santa Cruz.

Para tanto, será adotado o método qualitativo com análise de conteúdo dos dados coletados nos documentos fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Social do município

---

<sup>2</sup> Aqui cabe um esclarecimento ao leitor. O termo multiculturalismo fora utilizado entre aspas no título do presente trabalho para ressaltar que em alguns momentos da pesquisa ele é sinônimo de pluralismo cultural.

<sup>3</sup> Partimos do pressuposto de que as políticas públicas multiculturais podem ser (ou não) formas diferenciadas de implementar direitos. Pretendemos questionar as possibilidades teóricas de utilização da teoria multiculturalista para reconhecimento político das pluralidades culturais. Reconhecimento este, que permitiria e promoveria (ou não) a inclusão de grupos minoritários, em razão de quaisquer que fossem suas diferenças.

de Serro, especialmente nas atas de reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Remanescentes de Quilombos, para que a pesquisa atinja seus objetivos específicos. Objetivos estes que perpassam desde a investigação das demandas e problemas sociais das comunidades, até as ações que o poder público local tem realizado para garantir o exercício da cidadania e os direitos fundamentais das referidas comunidades.

Justifica-se a presente pesquisa, visto que o trabalho pretendido se torna relevante tanto no seu viés social quanto científico. Socialmente, a presente pesquisa contribui com a investigação e avaliação da atuação do Poder Público Municipal na cidade do Serro/MG, região do Vale do Jequitinhonha, onde existem diversas comunidades tradicionais quilombolas que lutam pela efetivação de seus direitos fundamentais, bem como pela titulação de seus territórios, enfrentando resistências do poder econômico local e de empreendimentos minerários.

Considerando que estas comunidades necessitam de visibilidade, tratamento diferenciado e reconhecimento político de sua diversidade cultural, a relevância social do trabalho, ultrapassa a análise de políticas públicas locais. Pretende-se observar as estruturas sociais, políticas e jurídicas destinadas a preservar e proteger as comunidades remanescentes de quilombos, no intuito de verificar quais ações regionais e locais estão sendo capazes de modificar a realidade deste grupo minoritário.

Para a ciência ele contribui com o diálogo teórico interdisciplinar ao propor um estudo que permite uma intersecção entre diversas áreas do saber, quais sejam: antropologia, sociologia, ciência jurídica e política. Impende acentuar que o caminho da interdisciplinaridade enriquece e amplia não apenas o resultado da pesquisa, ele supera os processos de apropriação rompendo com tradições de modo a descortinar novos sentidos. (GADAMER, 2002).

Feitas estas considerações, necessário ressaltar que no primeiro enfoque do presente trabalho, abordado no II Capítulo, apresentaremos conceituações do termo quilombola, problematizando-as e trazendo a discussão para a atual denominação de “remanescentes de quilombos”. Contextualizaremos o surgimento das comunidades quilombolas no Brasil, no intuito de verificarmos qual era o tratamento dispensado aos negros no período colonial. Serão apresentadas ainda as leis criadas neste período, visando analisar quais as suas implicações neste contexto histórico e nas instituições vigentes.

No segundo momento, desenvolvido no III Capítulo propomos uma sucinta abordagem teórica sobre populações tradicionais, a fim de averiguarmos a importância da terra para essas comunidades. Pretendemos ainda, verificar as possibilidades legais e institucionais para acesso de direitos através dos instrumentos legislativos existentes, especialmente os territoriais das



comunidades remanescentes de quilombos. Neste ponto, apresentaremos a discussão sobre identidade étnica, enquanto direito fundamental cultural.

No terceiro ponto de discussão de que trata o Capítulo IV, pretendemos delimitar o conceito de cidadania, entendendo-o inter-relacionado com o discurso de Direitos Humanos. Para tanto, partiremos do pressuposto de que o Estado Brasileiro é Pluriétnico e, portanto, necessita de reconhecer-se como tal. Ainda sob esta perspectiva, problematizaremos possibilidades teóricas de construção da cidadania, apresentando e questionando se a cidadania multicultural de minorias vulneráveis é uma utopia, ou pode ser implementada no Brasil.

No que tange aos objetivos específicos do trabalho, desenvolveremos no V Capítulo alguns conceitos de Políticas Públicas, investigando a relevância e aplicabilidade delas, quando visam responder as demandas dos setores marginalizados e vulneráveis da sociedade. Para tanto, apresentaremos as políticas públicas que pretendem promover a igualdade racial e os Direitos Humanos e territoriais das comunidades quilombolas em âmbito Federal, Estadual e Municipal, sendo Serro em Minas Gerais, a cidade objeto do recorte.

No Capítulo VI realizaremos um estudo de caso, com análise qualitativa de conteúdo, a partir dos documentos coletados na Prefeitura Municipal de Serro/MG, especialmente as Atas das reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Remanescentes de Quilombos, entre os meses de março de 2013 a dezembro de 2015.

Pretendemos com isso, diagnosticar/categorizar algumas demandas e problemas sociais das comunidades objeto do recorte da pesquisa, quais sejam: Baú, Ausente, Vila Nova, Queimadas e Santa Cruz. Verificaremos ainda, se estas demandas são pautas das agendas de ações e políticas públicas locais que vem sendo realizadas pela Prefeitura Municipal e pela Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Serro.

Para realizar este levantamento qualitativo das demandas destas comunidades remanescentes de quilombos, utilizaremos de uma ferramenta online denominada “*tagul- word cloud art*”, disponível em “[www.tagul.com](http://www.tagul.com)”<sup>4</sup>, que criará nuvens de palavras para análise de conteúdo, destacando graficamente os assuntos mais abordados nas reuniões mensais do Conselho Quilombola.

Enfatizamos por fim, que de modo algum temos a pretensão e/ou capacidade de mapear “todos” os problemas das comunidades, tão somente a partir dos dados coletados em documentos. Para tanto, sabemos da necessidade de uma pesquisa de campo muito mais

---

<sup>4</sup> Tagul é um gerador de nuvem de palavras *online* que permite criar a nuvem sob o design gráfico pretendido, destacando as palavras mais utilizadas em determinado texto.

aprofundada e detalhada. Tampouco pretendemos esgotar a discussão dos temas propostos nestes capítulos. Ao contrário, pretendemos que esta pesquisa incite discussões, levante posicionamentos divergentes e amplie o debate sobre os institutos estudados e dados levantados. Só assim ela atingirá os objetivos propostos na construção do verdadeiro conhecimento científico crítico e, por isso, refutável!

## II DELIMITANDO O CONCEITO DE QUILOMBOS

Importa-nos para o desenvolvimento do presente capítulo, o significado inicial da conceituação quilombola no Brasil. Entretanto, a contextualização histórica se faz necessária já que as influências epistemológicas são inevitáveis. Ademais, os conceitos representam ideologias históricas e/ou disputas políticas; nenhum conceito representa uma realidade pronta e acabada.

Delimitar este conceito na atualidade não é tarefa simples, uma vez que a palavra “quilombo” [*kilombo*] teria origem etimológica na língua quimbunda, sendo traduzida de forma polissêmica por acampamento, arraial, povoação, povoado, união e exército.

No século XVI, o continente africano passou a designar arraiais militares ou feiras e mercados em regiões do Congo e Angola. Ainda neste continente, quilombo significou uma instituição política e militar trans-étnica, centralizada, formada por sujeitos masculinos submetidos a um ritual de iniciação, conforme demonstra o trecho a seguir:

A palavra quilombo/ mocambo para a maioria das línguas bantu da África Central e Centro-Ocidental quer dizer “acampamento”. Em regiões africanas centro ocidentais nos séculos XVII e XVIII, a palavra *kilombo* significava também o ritual de iniciação da sociedade militar dos guerreiros dos povos imbangalas (também conhecidos como jagas). Os imbangalas eram povos falantes do kimbundu do Nordeste de Angola. Sua expansão no interior angolano – terra dos umbundu – iniciou-se no século XVI, e eles, como estratégia política, social e militar, tinham a prática de incorporar os habitantes das regiões conquistadas ao seu povo, por meio de um ritual. Havia ainda outros processos históricos em torno dos quilombos africanos. Embora não existam pesquisas sistemáticas nessa direção, sugere-se a existência de uma cultura escrava e a recriação de alguns significados desse ritual africano (*kilombo*), entre os cativos no Brasil, no sentido de que, ao fugir para quilombos, escravos reorganizavam-se numa comunidade de africanos originários de regiões diversas e também de crioulos (como eram denominados em termos de classificação racial os escravos nascidos no Brasil, portanto descendentes dos africanos). É possível, portanto, estabelecer nexos entre os significados do *kilombo* na África Central e as experiências históricas dos quilombos brasileiros. (GOMES, 2014, p. 449).

Verifica-se que seu conteúdo semântico no próprio contexto africano foi sendo alterado ao longo do tempo e observa-se que o significado inicial de quilombo no Brasil foi trazido pelos escravos bantos de diversos grupos e é este significado que nos interessa diretamente.

No Brasil, a primeira conceituação foi construída em 1740 pela Metrópole<sup>5</sup> para definir o aglomerado de negros fugidos há época da colonização, sendo largamente utilizada por historiadores e pesquisadores das ciências sociais que tentam entender o fenômeno.

---

<sup>5</sup> No Período Colonial, a Metrópole era um país central, uma potência colonizadora, e no caso, o Brasil era uma Colônia de Portugal.

Ora, considerar a descrição da Metrópole de maneira acrítica é desconsiderar os deslocamentos ocorridos nos quilombos ao longo da história. Entretanto, a pretensão em delimitá-la se dá na medida em que é possível estabelecer conexões históricas com o presente, a fim de demonstrar sua relevância na compreensão das relações sociais historicamente perpetuadas, tidas como injustas e excludentes.

Deste modo, passamos a analisar a citada conceituação brasileira de quilombo que foi elaborada pelo Conselho Ultramarino, em 02 de dezembro 1740. Tal definição é bem conhecida e citada por diversos autores, limitando-se a descrever quilombo como “*toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele*”. (MOURA, 1994, p.16).

Este conceito, por si só, não nos dá a dimensão do fenômeno histórico, pois elaborado pela parte interessada, trata-se de um conceito tendencioso. Ele não nos permite entender as comunidades quilombolas tal como existiam, tampouco como existem na atualidade. Não enfatiza sua relevância social, e obviamente não poderia ser diferente, pois data de 1740. Contudo, ele nos revela a primeira descrição do surgimento dos quilombos.

Apesar de nos revelar a primeira descrição histórica de quilombos, não podemos continuar utilizando-o enquanto parâmetro conceitual, uma vez que se trata apenas de um conceito jurídico-formal discriminatório e frisamos, tendencioso.

Discriminatório porque o quilombo no período colonial era visto como um bando, ainda que em pequeno número de escravos negros fugidos. Não era necessária sequer a moradia fixa ou alguma forma de organização social. Tendencioso porque a vinculação identitária com o território que hoje é um elemento relevante para o reconhecimento do direito quilombola, não fora condição *sine qua non*<sup>6</sup> para a conceituação de quilombo.

Reitera-se então, sua insuficiência na atualidade, já que se trata de um conceito *stricto sensu* que apenas delimita uma categoria acrítica, desconsiderando sua constância e permanência histórica, bem como os deslocamentos e recriações vividas pelos escravos e, conforme Alfredo Wagner Berno de Almeida (1998): “*este conceito ficou frigorificado no passado*”.

Neste mesmo sentido, considerando a complexidade do fenômeno, importante observar que os quilombos não foram esporádicos, ao contrário, sua permanência caracteriza a toponímia do Brasil, demonstrando sua relevância e permanência na consciência histórica:

---

<sup>6</sup> *Sine qua non* ou *conditio sine qua non* é uma expressão que se originou do termo legal em latim que pode ser traduzido como “sem a/o qual não pode ser”. Refere-se a uma ação cuja condição é indispensável e essencial. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/dicionario>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

De acordo com esta definição da Metrópole, o Brasil se converteu, praticamente, em um conjunto de quilombos, uns maiores, outros menores, mas todos significativos para a compreensão da nossa história social. O quilombo, conforme a definição acima, por isto mesmo, não foi um fenômeno esporádico. Pelo contrário. Renato Mendonça, fazendo um estudo da toponímia do Brasil, mostrou a constância de nomes de cidades, vilas, povoados, fazendas, ou simples acidentes geográficos como serras e rios, com nome de mocambo ou quilombo, fato que vem demonstrar a sua importância social e a sua permanência na consciência histórica. (MOURA, 1994, p.16).

Deste modo, continuar embasando-se em uma descrição frigorificada que apenas descreveu uma categoria histórica específica é desconsiderar todos os deslocamentos e recriações vividas pelos escravos ao longo dos anos. Gomes (2014) esclarece a importância de se ampliar o conceito de quilombo, visto que estes sofreram processos históricos diversos pelos próprios escravos que recriavam os significados das suas comunidades.

Evidente que o fenômeno do aquilombamento<sup>7</sup> não poderia ter permanecido estático ao longo da história, pois as relações sociais modificaram-se com o passar dos anos, porém este fato não lhes retira a relevância atual enquanto “comunidades negras rurais historicamente excluídas”.

Nota-se que a diversidade de significações do termo quilombo/mocambo reforça a ideia de que o conceito elaborado pelo Conselho Ultramarino se encontra ultrapassado e fora extremamente tendencioso. Reitera-se que fora tendencioso porque elaborado pela parte interessada que não se ateu às especificidades, nem as identidades dos grupos, tampouco as recriações de significados dos rituais africanos entre os cativos no Brasil.

Frise-se que pouco importa a nomenclatura que os negros fugitivos “ganharam”. Pouco importa se os denominaram de negros fugidos, quilombolas, crioulos ou mesmo negros alforriados, negros livres ou remanescentes de quilombos.

É interessante ressaltar que apesar de todas essas nomenclaturas, as diversas comunidades negras rurais brasileiras acabaram consagrando o uso da expressão “Terras de Preto”, para se referirem à sua própria condição territorial e identitária. Entretanto, a Constituição Federal de 1988 e os movimentos de populações quilombolas passaram a utilizar o termo quilombo ou “remanescente de quilombo”. Nota-se que as definições que prevaleceram foram impostas, exógenas e/ou convenientes a determinados grupos, desconsiderando os agentes envolvidos, os “sujeitos de direitos”<sup>8</sup> que faziam e fazem parte da categoria e/ou do fenômeno.

---

<sup>7</sup> Podemos considerar que o “aquilombamento” fora a reunião de negros que se refugiaram em quilombos.

<sup>8</sup> Importante ressaltar que no primeiro momento histórico- período colonial- os escravos não eram considerados sujeitos de direitos. Entretanto, a fim de demonstrar os tratamentos sub-humanos sofridos ao longo da história, utiliza-se essa nomenclatura.

Antes da Carta Constitucional brasileira houve um silêncio legislativo, como se os quilombos automaticamente desapareceriam com a abolição da escravatura. O legislador propositalmente desconsiderou a permanência das relações campesinas dos negros, bem como a importância das terras enquanto símbolo de autonomia produtiva representado pelos quilombos.

Na medida em que historicamente as instituições desconsideraram determinados agrupamentos, elas permitem e reforçam a invisibilidade social destes. Na medida em que estas instituições legitimam o “silêncio legal”, elas omitem direitos fundamentais de grupos e/ou agrupamentos específicos que historicamente sofrem violações e abusos dos mais diversos.

Neste sentido, faz-se necessária uma reflexão sobre a postura do Estado frente a alguns agentes sociais, que inevitavelmente influenciam e transformam uma categoria, um fenômeno. Faz-se necessário trabalhar o conceito de quilombos, enquanto grupo minoritário historicamente excluído, considerando a sua relevância no presente, a partir da sua autonomia social e dos deslocamentos ocorridos ao longo da história. Citando Almeida (1998):

Na legislação republicana nem aparecem mais, pois com a abolição da escravatura imaginava-se que o quilombo automaticamente desapareceria ou não teria mais razão de existir. Constata-se um silêncio nos textos constitucionais sobre a relação entre os ex-escravos e a terra, principalmente no que tange ao símbolo de autonomia produtiva representado pelos quilombos. E quando é mencionado na Constituição de 1988, 100 anos depois, o quilombo já surge como sobrevivência, como “remanescente”. Reconhece-se o que sobrou, o que é visto como residual, aquilo que restou, ou seja, aceita-se o que já foi. Julgo que, ao contrário, se deveria trabalhar com o conceito de quilombo considerando o que ele é no presente. Em outras palavras, tem que haver um deslocamento. Não é discutir o que foi, e sim discutir o que é e como essa autonomia foi sendo construída historicamente. Aqui haveria um corte nos instrumentos conceituais necessários para se pensar a questão do quilombo, porquanto não se pode continuar a trabalhar com uma categoria histórica acrílica nem com a definição de 1740. Faz-se mister trabalhar com os deslocamentos ocorridos nessa definição e com o que de fato é, incluindo-se nesse aspecto objetivo a representação dos agentes sociais envolvidos. (ALMEIDA, 1998, p. 53, 54).

Portanto, necessário questionar as instituições vigentes, os conceitos dados, as exclusões e opressões históricas, trabalhando o quilombo como uma categoria autônoma transformada historicamente pelos agentes sociais que fazem parte do processo. Necessário discutir o lugar destes agentes na sociedade, acentuando sua relevância social.

E por fim, é necessário entender que o quilombo não desapareceu, ao contrário, sobreviveu apesar da ausência do Estado, conforme apresentado, entretanto ficará mais explícito adiante. Recriou seus próprios significados, reconfigurou sua identidade, firmou relações com seus territórios e ressignificou “sua cultura”. E estes deslocamentos devem ser

legitimados por ações e políticas públicas específicas que deem suporte para uma sobrevivência digna dos agentes envolvidos.

A Antropologia consolidou estudos, definições e parâmetros para a caracterização das comunidades quilombolas, com larga discussão metodológica e científica. Conforme Baldi (2010), ela descolonizou o conceito estático de quilombo:

Desfez-se as ideias pré-concebidas de isolamento territorial, de resíduos arqueológicos e de populações homogêneas, o que foi corroborado, no mesmo sentido, pela atual historiografia. A pretensão de aplicação do conceito de quilombo, expedida pelo Conselho Ultramarino de 1740, significa, simultaneamente, “frigorificar” um conceito de comunidade e, pois, de cultura estática e invariável, e, ao mesmo tempo, utilizar-se de um instrumento claramente repressivo do sistema colonial para interpretar um artigo definidor de direitos constitucionais. Antes, pelo contrário, é justamente a descolonização do conceito de “quilombo” que se faz necessária enfatizar e defender. (BALDI, 2010, p.2).

Neste sentido, a primeira definição de quilombo que apresentamos é a adotada pela Associação Brasileira de Antropologia: “*quilombo é toda comunidade negra rural que agrupe descendentes de escravos vivendo de subsistência e onde as manifestações culturais têm forte vínculo com o passado*”. (SUNDFIELD, 2002, p. 77).

Essa definição demonstra a necessidade de incluir no aspecto objetivo de conceituação de quilombos, a representação dos agentes envolvidos, bem como suas manifestações culturais que inevitavelmente tem forte vínculo com o passado.

Pretendemos ao longo do capítulo delimitar o conceito de quilombo de forma mais consistente, problematizando determinadas categorias e desenvolvendo-as. Entretanto, para que este desenvolvimento ocorra da maneira que nos propusemos, necessário contextualizar o surgimento dos quilombos.

Neste ínterim, considerando a importância dos agentes no processo histórico, já que esse processo se deu à custa da supressão da dignidade humana de um determinado agrupamento, necessário contextualizar a forma de resistência dos negros ao regime subumano a que foram submetidos. O que passamos a fazer.

## **2.1 Contexto histórico de surgimento dos quilombos**

Esta contextualização histórica de surgimento dos quilombos não nos permite interpretar o fenômeno tal qual se deu no período colonial, tampouco entendê-lo na atualidade, visto que verificamos diversos deslocamentos ocorridos ao longo da história.

Contudo, nos permite compreender as razões do seu surgimento. Permite-nos compreender o que o homem é capaz de fazer com o outro em benefício próprio. Permite-nos perceber que grande parte dos problemas sociais e econômicos de alguns grupos minoritários reflete o nosso passado de injustiças. O que será desenvolvido adiante.

Diante dessas considerações, verificamos que o aquilombamento representou uma das formas de resistência dos negros, já que o regime subumano que foram submetidos era humanamente insuportável. Entretanto, o “Estado”<sup>9</sup> historicamente legitimou a violência, institucionalizando-a, a fim de garantir os interesses dos “senhores”<sup>10</sup>.

Poderemos verificar que a história do Brasil se fez acompanhar da aquisição da propriedade pelo mais forte e da acumulação de riqueza pelo trabalho compulsório. No entanto, essa acumulação de riqueza por parte da população - dominante - se fez à custa da exploração do trabalho humano - dos dominados – sempre, através da supressão de seus direitos.

Neste sentido, apesar de não esclarecer toda a complexidade socioeconômica da época, Freyre (2001) enfatiza que nos séculos XVI e XVII predominou, na colônia, entre os colonizadores, igualdade de interesses agrários dedicada com maior ou menor intensidade à cultura do açúcar, não se preocupando, à primeira vista, com a descoberta das minas. No entanto, mais tarde deslocou-se todo o ponto de apoio econômico da aristocracia colonial para o ouro e o café. Fato é que o instrumento de produção não foi deslocado, mantendo-se o mesmo: o braço escravo.

Este braço escravo formado pela população negra, como é sabido, fora utilizado de forma subumana, uma vez que era ‘o meio de produção’ das atividades econômicas da época, já que, segundo alguns manuais de História, os índios se ‘recusaram’ a serem utilizados como mão de obra escrava, haja vista a resistência do indígena à escravidão.

O discurso inconsequente de que houve resistência indígena, mas que o negro se conformou a escravidão é tão esdrúxulo quanto acreditar que o negro não tinha espírito ou que por sua condição natural de selvagem seria permitido escravizá-lo.

Aceitar a ideia de adequação do negro a escravidão é absolver as possíveis manchas de ter mantido um sistema social degradante, uma vez que, dentro desse tortuoso raciocínio, apenas teríamos mantido o negro na sua condição “natural”. Neste sentido, é a passagem a seguir:

O índio não se acostumava com o cativo, seu espírito de liberdade não era compatível com a escravidão. É assim que muitos manuais de História “explicavam” o início do tráfico negreiro. Além de incorreta do ponto de vista factual- como já

<sup>9</sup> Leia-se: poder constituído, já que naquele momento histórico não podemos falar de Estado tal qual entendemos hoje.

<sup>10</sup> Leia-se: colonizadores.



vimos em capítulo anterior- a explicação nos induz a acreditar que, ao contrário do índio, o negro se acostumava com o cativo, porque sua ausência de espírito de liberdade seria compatível com a escravidão. [...] As raízes dessa ideia esdrúxula, do índio amante da liberdade e do negro conformado com a escravidão podem ser ajustado à sua condição de escravo, é raciocínio implícito na obra dos autores citados. Essa visão não é inconsequente, não é gratuita. Aceitando-se a ideia da adequação do negro a escravidão, teríamos absolvido as nossas manchas ocasionais por termos mantido tal sistema social, uma vez que, dentro desse tortuoso raciocínio, teríamos apenas mantido o negro a sua condição “natural”. Claro, pois sua adequação ao trabalho era algo “natural” para ele. O fato é que o negro não tinha “jeito” ou “espírito” de escravo. Aliás, ninguém tem. O próprio do ser humano é a liberdade, e não a escravidão: de todo e qualquer ser humano, qualquer que seja sua cor, idade, religião, sexo, classe social ou convicção política. (PINSKY, 2015, p.82).

Importante frisar ainda que o referido discurso tentava apenas legitimar as condições de chegada ao Brasil e o tratamento dispensado aos negros. Este tratamento representava humilhação e crueldade, pois os escravos desembarcados nos Portos pagavam impostos como se mercadorias fossem e eram colocados nus a venda nos mercados. Como se vê, a “reificação”<sup>11</sup> do ser humano fora algo de mais perverso e violento perpetrado contra o povo negro, porém inerente a todo o regime escravocrata:

A perversidade da organização social escravista organizava a sociedade criando um mundo de senhores e escravos, proprietários e propriedade, donos e mercadoria. [...] Igualmente, reafirmando o caráter de mercadoria dos escravos, são os anúncios que a imprensa registrou em todo o século XIX. Com frequência, encontramos propostas de compra e venda de negros cativos, louvando suas qualidades como a humildade, conformismo, ausência de vícios ou defeitos e boa saúde. Como mercadoria, além de comprado, vendido ou alugado, o escravo podia ser oferecido como fiança e trocado por bens moveis ou imóveis. [...] E ter sido tratado como mercadoria foi uma das maiores violências perpetradas contra o povo negro. (PINSKY, 2015, p. 45).

Ressalta-se que os escravistas não tinham interesse na alma e nem na cultura dos negros escravizados, ao contrário, queriam apenas os seus corpos, sua força de trabalho, seus fôlegos vivos. É evidente que a escravidão representava uma imposição humanamente insuportável, pois desconsiderava práticas e ações sociais, crenças, comportamentos, valores, regras morais, enfim todo conjunto de significados compartilhados, que identifica um determinado grupo: “a cultura”.<sup>12</sup>

A necessidade de uma produção cada vez maior no período colonial fez com que os portugueses importassem escravos vindos da África, que por sua vez eram “*conhecidos como “negros da guiné”, porém vinham não somente da Guiné, mas das costas do Golfo de Guiné, dos litorais de Angola e Moçambique para apetreçar a lavoura canavieira e outras atividades, passando a fazer parte da sociedade brasileira colonial*”. (FIABANI, 2005, p. 256).

<sup>11</sup> Leia-se: coisificação.

<sup>12</sup> Cultura: pensada enquanto práticas sociais compartilhadas por um grupo específico.

Nota-se que esta sociedade colonial, formada pelos negros da “Grande Guiné” deve ser vista com ressalvas, visto que este termo era utilizado de forma muito genérica, pois os escravos vinham de diversas regiões, já que a captação de escravos se dava com frequência no interior, muitas das vezes a distâncias significativas dos locais de embarque. Entretanto, convencionou-se chamá-los negros da Guiné, mesmo sem sê-los. Neste sentido, elucida a passagem a seguir:

Afirma-se que os escravos foram trazidos inicialmente da Guiné não contribui para esclarecer muito as coisas. Olhando-se num mapa moderno da África Ocidental, poder-se-ia pensar que todos os negros eram originários da região onde fica hoje o estado denominado Guiné. Contudo, na época, o nome era usado de forma muito genérica e devia incluir toda a região que vai da embocadura do rio Senegal- limite da região desértica entre Senegal e Mauritânia- até o do rio Orange, no atual Gabão. Por isso, durante os dois primeiros séculos, quase todos os escravos eram “da Guiné”, mesmo sem sê-lo. (...) A origem dos primeiros escravos identificou a região. Na verdade, se essa “Grande Guiné” foi uma das zonas de origem do negro escravo, Angola foi outra. Através de seus portos, como Benguela e Luanda, sem dúvida um número muito grande de negros foi enviado, desde o início do tráfico. De outras regiões, como ilhas africanas ocidentais, ou zonas na África Oriental- como Madagascar e Moçambique- o tráfico foi menor, embora não desprezível. Deve-se, contudo, lembrar que o porto de origem do escravo não tinha, necessariamente, relação com sua origem étnica. Como já vimos, a captação de escravos dava-se, com frequência, no interior, muitas das vezes a distâncias significativas dos locais de embarque. Dessa forma poderemos notar uma grande variedade de grupos negros trazidos ao Brasil pelos traficantes (portugueses e ingleses, os mais expressivos já no sec. XVIII). Se temos os guinéus e os angolanos, temos também, os bantus, os sudaneses, os minas, entre outros. A multiplicidade de etnias e clãs era decorrente não apenas do processo de apresamento do negro que como vimos, variava com o tempo: decorria também do interesse que os senhores tinham em ter escravos de diferentes origens, isso a seu ver, representaria diversificação de hábitos, língua e religião, dificultando a integração da população escrava e o surgimento de qualquer espécie de organização conduzida por eles. (PINSKY, 2015, p. 30, 32).

Conforme Fiabani (2005), o tráfico negreiro apresentava-se em condições precárias e desumanas para as Américas, pois grande parte da “carga viva” se perdia na travessia. Segundo ele, centenas de negros viajavam amontoados pelos porões dos navios, quase sem comida, acometidos de doenças e, muitas vezes alcançados pela morte.

O negro era tratado como mercadoria, não havendo preocupação alguma em respeitar sua natureza humana. No mercado do Vallongo, no Rio de Janeiro, gravuras e descrições mostram negros à venda sendo examinados como animais: pais e filhos eram separados sem o menor problema por compradores que não tinham, eventualmente, interesse na família inteira. (PINSKY, 2015).

Bueno (1997) enfatiza que no século XVII, passou-se a trazer negros angolanos, uma vez que havia encerrado o ciclo do tráfico dos negros da Guiné. Neste período, estes foram introduzidos em Pernambuco e no Rio de Janeiro, de onde partiram para Minas Gerais e São Paulo.

Segundo Souza (1994) as atividades a que os negros eram submetidos eram das mais diversificadas possíveis. Com a descoberta do ouro em Minas Gerais, a economia do Brasil volta-se à atividade garimpeira. Tem-se o denominado “Período do Ouro”, não sendo mais o açúcar o meio de produção no Brasil. Passa-se a uma enorme concentração de escravos nas Minas, sendo sujeitados, da mesma forma, a péssimas condições de vida.

Os *“escravos que trabalharam na mineração vieram, durante a primeira metade do século da costa da Mina: pertenceram, portanto, ao grupo dos sudaneses. Dizia a tradição que esses negros eram hábeis mineradores”*. (SOUZA, 1994, p. 68).

A autora relata ainda que nestas minas a força de trabalho escravo assentava toda a vida econômica, que extraía o ouro dos córregos e do seio da terra, perfurando as galerias, lavando o cascalho, permanecendo horas a fio, dias inteiros com as pernas dentro d’água. [...] a grande maioria dos negros vivendo em condições subumanas, mal alimentados, enfraquecidos, brutalizados pelos castigos e sevícias dos feitores, dos donos das lavras, do capitão-do-mato. (SOUZA, 1994).

Diante de tantas atrocidades, bastante discutidas pela literatura, emergiram dessa relação dois fenômenos decorrentes do sistema escravista, quais sejam, a fuga e a organização de quilombos. Entretanto, as formas de resistência do escravo negro ao regime escravocrata foram das mais diversas.

Moura (1994) afirma que mesmo com todas as limitações impostas ao cativo, o negro resistiu de várias formas durante todo o tempo em que a escravidão perdurou. Resistiu usando desde formas ativas, como as insurreições, ocorridas durante o século XIX, até os quilombos, disseminados em todo o território nacional e as guerrilhas que permeavam as duas formas fundamentais de resistência.

Neste sentido, as fugas ocorriam exatamente em razão dos maus tratos a que eram submetidos. Além do trabalho forçado e de serem obrigados a viver como se animais fossem, eram intensos os requintes de crueldades praticados contra os escravos: eram chicoteados, marcados com brasas quando tentavam fugir, castrados, tinham os olhos vazados, eram amarrados em troncos, forçados a usar colares de ferro no pescoço e nos pés, unindo-os em dois ou mais escravos através de correntes. Enfim, as punições eram praticadas para servir de lição a outros escravos que ousassem desobedecer às ordens, e os encarregados de aplicar as punições eram geralmente os próprios escravos vigiados por um feitor. (PINSKY, 2015).

Diante desta situação insuportável, *“o negro, sentindo-se aliviado da brutalidade que o mantinha trabalhando no eito, sob a mais dura repressão - inclusive as punições preventivas,*

*que não castigavam culpas ou preguiças, mas só visavam dissuadir o negro de fugir -, só queria a liberdade”.* (RIBEIRO,1995, p. 221).

As fugas alimentaram todo o período escravista, pois os negros não tinham outra opção diante do excesso de trabalho, dos castigos, dos maus-tratos, e do trabalho excedente, fato que reforçou as fugas às matas em desesperada busca da própria existência biológica.

Nessa sociedade não havia espaço para cordialidade, a violência era institucional e permeava ‘todas’ as relações sociais, se explicitando na própria forma pela qual os senhores extraíam a força de trabalho dos seus escravos. Vejamos a passagem a seguir:

Quando o escravo era considerado fujão contumaz, acabava sendo morto após a captura, tendo sua cabeça decepada e exibida para servir de exemplo. Os documentos relatam inúmeros casos de escravos assassinados a tiros, torturados ou mesmo ‘suicidados’ (a moda é antiga). J. A. Goulart narra dois casos em que padres fazem matar suas amantes escravas, uma delas assassinada com a utilização de um pau que, introduzido pelo ânus, atravessou a infeliz mulher (Paraíba,1801). Nesse tipo de sociedade não há espaço para a cordialidade espontânea. A violência é que permeia todas as relações e se explicita na própria forma pela qual os senhores extraem a força de trabalho dos seus escravos. Por isso, a violência é institucional e permanente e se situa antes, durante e após a aplicação de castigos eventuais. Noutras palavras, o castigo é uma mais-violência, uma sobre- violência, já que a violência é a própria relação que a sociedade escravista proporciona. (PINSKY, 2015, p. 81).

Importante ressaltar que a vida do escravo sempre fora condicionada às vontades do seu senhor, pois nunca houve um “Código Negro” que regulasse a aplicação de castigos, ao contrário, a força do direito permitiu que se institucionalizasse a violência, com práticas de coação física para que os escravos “cumprissem suas obrigações”.

As atrocidades cometidas, as aberrações e os excessos de violência, em alguns casos doentios praticados pela sociedade, nos dá a medida de como a população aprendeu a conviver com a violência institucionalizada e, portanto, legitimada. Vejamos:

Quando a força do direito- no caso, a legislação- se identifica com o direito da força- no caso, a repressão- temos um processo de violência institucionalizada. No sistema escravista era permitida aos proprietários uma série de práticas de coação físicas para fazer com que o escravo “cumprisse a sua obrigação”. Como dissemos, os abusos eram frequentes. Mas não é demais insistir que mesmo as práticas repressivas autorizadas por lei se constituíam em violência sem nome. (...) Na verdade, nunca existiu no Brasil algo como um “Código Negro” que regulasse a aplicação de castigos, estabelecendo os limites a determinadas violações e atribuindo penas a seus praticantes. A legislação foi sempre genérica, buscando apenas coibir os “excessos” sem caracteriza-los devidamente, permitindo que o estabelecimento do limite entre o permitido e o “excesso” ficasse a critério dos próprios senhores ou, quando muito, de juízes venais e dependentes dos eventuais réus. (PINSKY, 2015, p. 70).

Neste contexto histórico, o aparato institucional apenas serviu para legitimar abusos, propagar a violência e legalizar a exclusão e, ao escravo só restava aquilombar-se, pois a institucionalização da violência através da força do direito - no caso, a legislação - se

identificava com o direito da força – no caso, a repressão, legitimada por todo aparato institucional vigente. O escravo estava a mercê da própria sorte. Aliás, do próprio destino.

A guisa de explicações, entendemos que o negro nunca fora tratado como sujeito de direitos, ao contrário, durante todo período analisado o negro/escravo fora tratado como mercadoria do seu senhor, violado na sua condição de ser humano.

Notamos que o tratamento desumano dispensado aos negros desencadeou em fugas e revoltas, porém a opressão e a exclusão enquanto fatos sociais legítimos foram legalizados pelas leis implementadas antes e depois da Abolição da Escravatura.

O total desinteresse dos senhores na inserção dos negros na sociedade brasileira fica evidente na “manipulação legislativa”, se considerarmos as Cartas de Sesmarias, a Lei de Terras, a Lei do Ventre Livre e a Lei Saraiva Cotegipe, dentre outras. Aliás, não podemos falar de desinteresse, mas em interesse em manter o “*status quo*” da sociedade colonial, e assim foi feito de maneira sutil e legitimada pela legislação vigente. O que passamos a demonstrar.

## **2.2 O crescimento das comunidades quilombolas e as consequências da legislação vigente**

Os quilombos representaram a maior forma de resistência dos negros e tomaram uma proporção inimaginável durante o período escravocrata, sobrevivendo até a abolição, dando origem as comunidades de camponeses negros que se organizavam autonomamente.

Uma população de milhares de homens e mulheres viveram aquilombadas. Nasceram e morreram em comunidades quilombolas. Recriaram seus costumes naqueles espaços, surgindo novas formas de governo, religião, propriedade, família, economia, enfim os negros podiam ser “negros livres” e autônomos, podiam se organizar enquanto seres humanos, podiam compartilhar seus valores e tradições. Vejamos:

Os quilombos, quando cresciam por uma série de circunstâncias favoráveis, como, por exemplo, isolamento maior, melhor fertilidade do solo, possibilidade de recrutar novos membros para o grupo entre a população escrava, etc., tinham de se organizar de forma sistemática, criando uma estrutura para a comunidade. Não eram um conglomerado de negros “bárbaros”, conforme alguns compêndios ainda teimam em repetir hoje em dia. No início, quando o quilombo era pequeno e apenas se iniciava, tinha necessidade de uma vida predatória para a sua subsistência e continuidade. No entanto, à medida que ele crescia, procurava organizar-se internamente para poder pôr em funcionamento os grupos populacionais do reduto. Com isto, tinham de surgir formas de governo, religião, propriedade, família e especialmente economia. (MOURA, 1994, p. 34).

Se o aquilombamento em um determinado pedaço de terra representou naquele contexto uma organização sistêmica dos negros fugitivos e tal fenômeno acompanhou todo o período escravista, as elites representaram “o poder legislativo” manipulando todo o aparato institucional. Este se prestava a legitimar os desmandos dos senhores, detentores do poder, tornando inócua qualquer tentativa dos negros em inserir-se socialmente, mesmo após a Abolição.

Através dessa afirmação, pretende-se demonstrar que o crescimento das comunidades quilombolas trouxe impactos negativos na legislação vigente, pois surgiu a preocupação dos grandes latifundiários com a aquisição da propriedade de terras pelos negros fugitivos, já que no período colonial a terra era concedida apenas por Cartas de Sesmarias.

Neste sentido, importa ressaltar que a concessão de Sesmarias teve consequência direta na formação dos latifúndios, além de ter operado uma exclusão inimaginável às sociedades clandestinas que já existiam, pois eram invisíveis aos olhos do poder constituído, conforme se depreende do seguinte trecho:

[...] as concessões de sesmarias no Brasil tiveram endereço certo, o cumprimento da política econômica da Metrópole, isto é, a abundância de terra não estaria disponível a quem precisasse plantar ou colher seu alimento e de sua família, mas somente a quem, por obediente à política real, desejasse obter colheitas de exportação. Neste marco, a concessão de terra, por meio de sesmarias, era uma forma de excluir os trabalhadores e inviabilizar qualquer opção de vida que não o trabalho nas plantações para exportação. A aplicação do sistema sesmarial teve consequência direta na formação de latifúndios, o etnocídio dos índios próximos e a formação de sociedades clandestinas que ficaram invisíveis aos olhos do poder constituído, como os quilombos e os territórios indígenas. (MARÉS; MARÉS, 2006, p. 156, 157).

A manipulação das terras é evidente, pois a abundância de terra não esteve disponível a quem precisasse plantar ou colher seu alimento e de sua família, mas somente a quem, por obediência à política real, desejasse obter colheitas de exportação. A concessão de terra por meio de sesmarias era uma forma de excluir os trabalhadores e inviabilizar qualquer opção de vida que não fosse o trabalho nas plantações para exportação.

Conforme Mattos (1998), após a revogação das sesmarias, a posse efetiva da terra tornou-se recurso legal para a obtenção da propriedade. No entanto, usando velhos dispositivos das Ordenações Filipinas, a Coroa brasileira impedia a chamada ocupação desordenada. Mattos (1998) assevera :

O sentido patrimonial da política de doação de sesmarias havia sempre reforçado, em termos legais, a necessidade de revalidação da concessão, condicionada à efetiva ocupação, e o direito da Coroa de fazer as terras voltarem a seu domínio, quando não cumprida esta última condição. Paralelamente, a legislação colonial, através das Ordenações Filipinas, tradicionalmente consagrara a posse efetiva como recurso legal para a obtenção de propriedade. Após a emancipação política e a revogação do instituto das sesmarias, esta segunda via se tornaria por algumas décadas a forma

predominante de constituição da propriedade fundiária no país. (MATTOS, 1998, p. 74).

Neste ponto, percebe-se que começou a haver certa preocupação com os negros, uma vez que eles possuíam a posse efetiva das terras. Mas essa visibilidade trouxe-lhes vários prejuízos, já que as Leis da época não os contemplavam enquanto pessoas, enquanto cidadãos, muito menos sujeitos com direito as terras cultivadas. Ressalta Melo (2008), que:

Após esse período e com o reconhecimento da independência do Brasil não se verificou uma modificação no sistema fundiário pátrio e o regramento mais importante dessa fase foi a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, cujos artigos 1º, 4º e 5º deixavam claro que a aquisição da propriedade somente se daria por ocupação primária anterior, compra e venda, sucessão hereditária, sendo revalidadas as outorgas das referidas cartas de sesmarias. (MELO, 2008).

Mattos (1998) explica a criação em 1850 da Lei de Terras que proibia a entrega gratuita de terra, pretendendo impedir que a ampliação da classe de camponeses proprietários desviasse o homem livre pobre da necessidade de vender sua força de trabalho a vil preço nos latifúndios. É fora de dúvida, que em intenção, a Lei de Terras se fez estritamente associada às perspectivas de declínio da escravidão, abertas pela extinção do tráfico de africanos.

Do mesmo modo, Melo (2008) entende a criação desta Lei como uma estratégia que proibiria a legitimação de posses posteriores a ela:

A lei de terras data do mesmo ano da lei Eusébio de Queirós que fora decretada no dia 4 de setembro de 1850 reprimindo o tráfico de africanos e punindo com rigor os selvagens contrabandistas de gente. Isto nos conduz a uma conclusão lógica: o país que se preparava para abolir a escravidão, consolidava os latifúndios nas mãos da oligarquia rural tomando cuidado para que o escravo, ao se deparar com a liberdade, não tivesse acesso à propriedade pelo obstáculo do preço e pela proibição de legitimar posses posteriores à referida lei de terras. (MELO, 2008).

Percebe-se a enorme preocupação e manipulação das elites com o domínio das terras. Ficam evidentes as estratégias utilizadas por esta elite que visava continuar excluindo os negros de qualquer direito à terra após a abolição. Diante desta cruel realidade, os negros sempre foram oprimidos e subjugados a própria sorte, inclusive através das Leis da época que só visavam prejudicá-los.

As injustiças ocorreram em diversos segmentos, segundo Caldeira (1997), em 28 de setembro de 1871, foi criada a Lei do Ventre Livre, que declarava livres os escravos que completassem vinte e um anos desde que nascidos daquela data em diante, entretanto, várias eram as restrições, vejamos: deviam ser registrados, deviam prestar serviços aos seus senhores e não podiam tentar fugir. Os senhores de engenho também tinham a opção de libertar os escravos aos oito anos de idade mediante indenização paga pelo governo. Esta Lei em nada

melhorou as condições dos escravos. Ao contrário, desencadeou sérios problemas, como explica Darcy Ribeiro:

Depois da primeira Lei Abolicionista – A Lei do Ventre Livre, que liberta o filho da negra escrava –, os fazendeiros mandavam abandonar, nas estradas e nas vilas próximas, as crias de suas negras que, já não sendo coisas suas não se sentiam mais na obrigação de alimentar. (RIBEIRO, 1995, p. 213).

Na década de 1880 a imigração de estrangeiros cresceu consideravelmente e estes passaram a servir como mão de obra barata para as inúmeras fábricas que surgiram. O escravo já não tinha mais tanta importância. Caldeira (1997) explica que grupos abolicionistas surgiram, defendendo em conferências a abolição por todo o país, muito embora o Estado continuasse inerte.

Em 1885, sob influência do Estado do Ceará, o governo aprovou a Lei Saraiva Cotegipe, que tornara livres os escravos com mais de sessenta anos. No entanto, percebe-se que esta Lei também beneficiava os Senhores de Engenho, já que os escravos dessa idade não produziam tanto quanto os mais novos. Com a aprovação dessa lei, eximiam-se os proprietários de quaisquer obrigações relativas à sobrevivência dos seus escravos velhos e/ou enfermos. (CALDEIRA, 1997).

O processo de abolição foi lento, desencadeado principalmente pelo interesse econômico inglês que condicionou o reconhecimento da independência brasileira ao fim do tráfico. No cumprimento do compromisso firmado com a Inglaterra, em 1831, é editada a lei que extingue o tráfico de escravos no Império brasileiro. (CERQUEIRA, 2008).

Contudo, somente em 1850, com a implementação de medidas efetivas de repressão à comercialização dos escravos pela Lei Eusébio de Queirós, foi dada à escravidão o golpe fatal. Em 1888, no dia 13 de maio, a princesa Isabel, que ocupava o Trono, no lugar de seu pai Pedro II, assinou a Lei Áurea, Lei nº 3.353, abolindo a escravidão no Brasil, no cumprimento do compromisso firmado pela Inglaterra em 1831. (CERQUEIRA, 2008).

A partir da Abolição da Escravidão, o trabalhador negro escravizado não necessitava mais fugir, nem “se aquilombar”, pois era formalmente “livre”. No entanto, os negros libertos se viram diante de uma difícil realidade: sobreviverem dentro de uma sociedade racista e excludente, com pouca, ou melhor, nenhuma oportunidade de inclusão.

Após a abolição, à saída de negros do trabalho que não mais queriam servir aos senhores, seguiu-se a expulsão dos negros velhos e enfermos das fazendas. Numerosos grupos negros concentraram-se então, à entrada de vilas e cidades nas condições mais precárias. Para escapar



a essa liberdade famélica é que começaram a se deixar aliciar para o trabalho sobre as condições ditadas pelo latifundiário. (RIBEIRO, 1995).

A realidade desses povos “livres” se mostrou perversa, pois “*a camada dos homens livres miseráveis era predominantemente mestiça e negra, a ela pertencendo muitos escravos que haviam obtido a alforria, mas que não conseguiram manter-se na nova vida*”. (SOUZA, 1994, p.62).

Percebe-se que as condições miseráveis a que os negros foram submetidos refletem única e exclusivamente a vontade da classe dominante, uma vez que não era de seu interesse promover direitos à classe dominada, pois precisava dela para continuar se enriquecendo.

Demonstra isso a Constituição Republicana e federalista de 1891, que “*fez apenas piorar a situação tornando as terras devolutas domínio dos estados federados, entregando-lhes a elite local*”. Diante da exclusão advinda das leis e da sociedade, o período federalista se mostrou “explosivo”, uma vez que surgiram neste período várias guerras camponesas, como Canudos e Contestado. Estas representam marcos na longa e persistente violência da ocupação das fronteiras brasileiras. Portanto, pode-se afirmar que neste período nunca se reconheceu qualquer ocupação para além das fronteiras agrícolas e lá estavam índios, camponeses, quilombolas. (MARÉS; MARÉS, 2006).

Historicamente os negros foram mercadorias, objetos de manobras, instrumentalizados pela sociedade colonial e por todas as Leis que surgiram à época da escravidão e pós-escravidão, pois estas não visavam à proteção dos escravos, muito pelo contrário, visavam manter as estruturas de poder. O caráter intencional da estratificação social gerada historicamente, subjuga e degrada pessoas. Neste sentido:

A estratificação social gerada historicamente tem também como característica a racionalidade resultante de sua montagem como negócio que a uns privilegia e enobrece, fazendo-os donos da vida, e aos demais subjuga e degrada, como objeto de enriquecimento alheio. Esse caráter intencional do empreendimento faz do Brasil, ainda hoje, menos uma sociedade do que uma feitoria, porque não estrutura a população para o preenchimento de suas condições de sobrevivência e de progresso, mas para enriquecer uma camada senhorial voltada para atender às solicitações exógenas. Nem podia ser de outro modo no caso de um patronato que se formou lidando com escravos, tidos como coisas e manipulados com objetivos puramente pecuniários, procurando tirar de cada peça o maior proveito possível. Quando ao escravo sucede o parceiro, depois o assalariado agrícola, as relações continuam impregnadas dos mesmos valores, que se exprimem na desumanização das relações de trabalho. (RIBEIRO, 1995, p. 212).

Aos negros brasileiros livres, aos afrodescendentes ou afro-brasileiros restaram apenas os resquícios das relações desumanizadas do período colonial, pois incrustadas no imaginário dos senhores. Após a abolição receberam o desprezo dos seus senhores através de discriminação

e preconceitos explícitos. Neste período ninguém fez nada para mudar a realidade racista e opressora, pois não lhes interessava mudar.

Ao patronato que se formou às custas dos escravos interessava estabelecer cada vez mais o lugar destes na sociedade. Antes tidos como coisas e manipulados como objetos puramente pecuniários, hoje sem condições de sobrevivência diante das relações que continuam impregnadas dos mesmos valores, exprimindo a desumanização das relações de trabalho.

Estas relações de trabalho perduraram no tempo. Entretanto, este cenário histórico tem sido modificado ao longo dos anos, às custas de lutas e movimentos sociais, porém não nos cabe traçá-lo neste trabalho.

Ressaltamos apenas que alguns ganhos históricos em termos de direitos e garantias fundamentais foram alcançados de maneira genérica e universal através dos textos Constitucionais. Contudo, entendemos que os desmandos das elites, as manipulações legislativas, bem como as relações preconceituosas e excludentes continuam prejudicando sobremaneira a efetivação dos direitos das comunidades negras rurais e sua inserção na sociedade brasileira. Vejamos:

A primeira Lei de Terras de 1850, redigida no evidente contexto de esgarçamento e saturação do sistema escravista, contribuiu substancialmente para tornar invisíveis os africanos e seus descendentes no novo processo de ordenamento jurídico-territorial do país. Ao negar-lhes a condição de brasileiros, segregando-os através da categoria “libertos” esta lei inaugura um dos mais hábeis e sutis mecanismos de apropriação territorial. A sua marca racial é incontestável, seu poder de favorecimento, idem. Porém o processo de racialização introduzido é disfarçado, sutil, e passa a invisibilizar as diversas formas de favorecimento, legitimando-as desde a concepção de direito universal. Diversos estratagemas emanados desde instâncias legais e em forma de Direito passam a conformar um tipo de Justiça exercida desde um princípio da universalidade que não inclui a todos. Como e enquanto ordem legal universal passou a facilitar e a propiciar a ocorrência dos inúmeros mecanismos de legitimação mediante recursos jurídicos impetrados para garantir “o direito à propriedade”: expulsões e remoções, registro de terras devolutas do Estado, ações de divisões sobre inventários de terras deixadas a ex-escravos com cláusula de inalienabilidade, invasões, cercamentos e resgates de terras por endividamentos. O verdadeiro contra senso no quadro da Justiça é que ao mesmo tempo em que as leis de propriedade se fundamentam no direito consuetudinário, o suprime, pondo à margem, empurrando para fora, um número considerável de humanos que não estão inseridos na cultura letrada, ou até na célebre “letra da lei”. Não se trata aqui de desconsiderar a importância dos documentos e provas escritas, mas, chamar a atenção para a forma como diversos procedimentos e tecnologias de dominação, em nome do direito universal, ocultam e negam direitos a certos humanos. (LEITE, 2010).

Neste ínterim, as considerações acima pretendem demonstrar que os reflexos da colonização, bem como da manipulação da legislação e, sobretudo, o tratamento discriminatório e excludente dispensado à população negra escravizada, aquilombada e marginalizada possibilita e legitima a exclusão deste agrupamento.

A persistência histórica de exclusão e injustiças, a omissão do Estado perante este grupo e a falta de reconhecimento político permite-nos repensar as suas projeções e os seus reflexos no presente. Permite-nos refletir e discutir que sociedade nós queremos, que futuro nos espera em um país que continua legitimando práticas abusivas, ilegais e excludentes, que continua formalizando direitos, mas não permite que “todos” tenham acesso a eles.

Ora, não se pode pensar em comunidades quilombolas sem garantir-lhes direitos territoriais para a reprodução de seus costumes, memórias e tradições.

Foi o que supostamente pretendeu a Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988. Nesta Carta, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) preceitua: “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*”. (BRASIL, 1988, p.75).

O referido dispositivo trouxe consigo uma grande discussão em torno da efetividade do direito quilombola garantido. Quando esse “direito” foi incorporado à Constituição Federal através do Artigo 68 do ADCT, muitos acreditavam que seriam poucas as coletividades que reivindicariam esta prerrogativa.

Imperava no senso comum a ideia de que os quilombos eram apenas redutos de cativos fugidos que se não foram quase totalmente destruídos pelas forças repressivas durante o período escravocrata, perderam o seu sentido de ser com o fim do regime de servidão. Contudo, as demandas das comunidades negras rurais e urbanas na atualidade demonstram que estes grupos não são poucos, suas formas de resistência não ficaram restritas às fugas e que suas lutas por liberdade, dignidade e respeito perduram até os dias de hoje. (LEITE, 2002).

Leite (2002) aduz que as elites presentes neste cenário só permitiram a criação do dispositivo por entenderem que se tratava de casos pontuais, como o Quilombo dos Palmares. Mas os casos de remanescentes de quilombos não eram pontuais e a partir deste dispositivo, várias foram as controvérsias surgidas, os embates e as discussões em torno deste contingente histórico sociológico. O que passamos a demonstrar.

### 2.3 Comunidades remanescentes de quilombos: a sobra?

A Lei Áurea aboliu a escravidão e a partir dessa Lei todos os escravos passaram a ser formalmente livres. No entanto, a realidade que se fez presente é que este agrupamento permaneceu na invisibilidade social, política e econômica, pois não lhes foi permitida a verdadeira inserção na sociedade vigente, enquanto sujeitos de direitos.

Evidenciamos que o quilombamento não resolveu os problemas dos negros escravizados, ao contrário, diversos estudos demonstram as inconsistências e incongruências para tratar-se de um contingente histórico sociológico, mas também político organizativo, que tem na atualidade a designação formal de ‘remanescentes das comunidades quilombolas’.

Através da resistência, este agrupamento buscou a liberdade. Formalmente a conseguiram. Porém, buscam até os dias de hoje o reconhecimento político e social das suas diferenças, enquanto parte legítima de um Estado que precisa possuir ou pelo menos buscar instrumentos capazes de garantir os seus direitos.

Diante destas incongruências, necessário fazer algumas considerações sobre a conceituação de quilombo trabalhada no início deste capítulo. Verificamos que a noção de quilombo se modificou: antes era o que estava fora e precisava vir necessariamente para dentro das grandes propriedades; mas numa situação como a de hoje, trata-se de retirar as famílias de dentro das fazendas, ou seja, expulsá-las da terra.

Antes era trazer para dentro do domínio senhorial: essa era a lógica jurídica que ‘ilegitimava’ o quilombo. Hoje é expulsar, botar para fora ou tirar dos limites físicos da grande propriedade, deslegitimando a posse das comunidades quilombolas.

Por entender de fundamental relevância desconsiderar que as comunidades quilombolas devem ser tratadas como sobras, resíduos ou restos do passado, frisamos as considerações de Arruti (2006) que acentua a relevância dessas comunidades no meio rural, ressaltando uma nova tradução que deve se dar a essa categoria social, principalmente quando reivindicam a regularização dos territórios tradicionalmente ocupados:

Categoria social relativamente recente, representa uma força social relevante no meio rural brasileiro, dando nova tradução àquilo que era conhecido como comunidades negras rurais (mais ao centro, sul e sudeste do país) e terras de preto (mais ao norte e nordeste), que também começa a penetrar o meio urbano, dando nova tradução a um leque variado de situações que vão desde antigas comunidades negras rurais atingidas pela expansão dos perímetros urbanos até bairros no entorno dos terreiros de candomblé. Organizadas em nível nacional em uma Coordenação com delegados representantes na maioria dos estados da Federação, essas comunidades reivindicam, principalmente, a regularização de territórios sociais tradicionalmente ocupados, cujas

origens remetem, em regra - não exclusivamente -; ao período da escravidão. (ARRUTI, 2006, p. 26).

A relevância em se pensar na regularização de territórios tradicionalmente ocupados, nos reporta ao problema do domínio da terra. Ora, se não foram feitas reformas na estrutura agrária, não houve e não há instrumentos para contemplar a posse dos camponeses, resultando em conflitos de formas variadas e na marginalização deste e de outros grupos sociais.

No universo jurídico-formal dos legisladores, com a abolição deixaria de existir a figura do quilombo, o que não aconteceu. E a realidade que se apresentou trouxe questionamentos dos mais diversos pelos próprios legisladores, quando se tratava de dar conta de uma contingência histórica sociológica que reivindicava pela titulação de suas terras:

Trata-se da aprovação, em outubro de 1988, do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um dispositivo mais voltado para o passado e para o que idealmente teria “sobrevivido” sob a designação formal de “remanescentes das comunidades de quilombos”. Dentro dessa moldura de passadismo, no entanto, havia dubiedades e problemas que se colocaram desde logo, rompendo com a ideia de monumentalidade e sítio arqueológico que dominara o universo ideológico dos legisladores. Pode-se perceber que, ao contrário do imaginado pelos legisladores, nada havia de auto evidente. Indagações multiplicaram-se num amplo debate. Quais eram os instrumentos operacionais para se efetivar essa questão colocada na ordem do dia constitucional? Como distinguir com acurácia as situações objeto da ação de titulação definitiva? Qual esquema interpretativo disponível e apropriado para dar conta dessa contingência histórica sociológica? Quer dizer, qual o conceito de *quilombo* que estava em jogo? (ALMEIDA, 1998, p. 46).

Como se vê, não é tarefa simples conceituar quilombo, tampouco delimitar o alcance de tal definição. Certo é que a ideia de passadismo ou monumentalidade que dominou o universo ideológico dos legisladores durante muito tempo, tornou-se um problema quando da aprovação do art. 68 do ADCT. As situações concretas de conflito levaram a dissenso inclusive em torno do conceito de quilombo:

Ora, as definições com pretensão classificatória são por princípio arbitrárias e sempre demandam disputas, dispondo em campos opostos os interesses em questão. E foi o que sucedeu a partir da retomada das mobilizações camponesas pós-1988, nas quais o fator étnico foi publicizado e tornado um componente dos critérios políticos organizativos. As situações concretas de conflito levaram ao dissenso em torno do conceito de quilombo e dos procedimentos operacionais, revelando o grau de organização das forças sociais que recusavam o caráter restritivo e limitante do único instrumento legal produzido após a abolição de 1888, o qual se refere a direitos sobre terra por parte de ex-excravos e seus descendentes. Ganham visibilidade nesse debate as primeiras associações voluntárias e as identidades coletivas que revelavam a condição de pertencimento a grupos sociais específicos e que viriam a compor a partir de 1994 um movimento social quilombola de abrangência nacional. (ALMEIDA, 1998, p.46).

Impende ressaltar que o fator étnico foi publicizado e tornado um componente dos critérios políticos organizativos, já que o caráter restritivo e limitado do único instrumento legal produzido após a abolição da escravidão não lhes assegurava o direito à terra. Ademais,

mereceu e merece importância o debate sobre as identidades coletivas que revelam a condição de pertencimento de determinados grupos sociais.

Diante dessas considerações, podemos afirmar que o art. 68 do ADCT pode ser interpretado como discriminatório, por tentar reparar parcialmente uma injustiça histórica. Sob esta perspectiva, devemos nos libertar da definição arqueológica *stricto sensu* e das outras definições que estão frigidificadas, permitindo surgir uma nova definição, mais abrangente e diversificada:

O próprio art. 68 é interpretado como discriminatório porquanto tenta reparar apenas parcial e incidentalmente uma injustiça histórica e reconhecer de maneira restrita um direito essencial. Ao fazê-lo restringe o conceito a uma única situação, ou seja, a dos “remanescentes” na condição de “fugitivos” e de “distantes”. Rompendo com esse sentido estrito, a nova definição pode abranger uma diversidade de situações. (...) É necessário que nos libertemos da definição arqueológica, da definição histórica *stricto sensu* e das outras definições que estão frigidificadas e funcionam como uma camisa de força, ou seja, da definição jurídica dos períodos colonial e imperial e até daquela que a legislação republicana não produziu, por achar que tinha encerrado o problema com a abolição da escravatura, e que ficou no desvão das entrelinhas dos textos jurídicos. (ALMEIDA, 1998, p. 62, 63).

Percebe-se que os elementos centrais para a compreensão do novo significado de quilombo se assenta na auto-definição de sua identidade coletiva. É neste sentido que deve se dar uma análise crítica de como os próprios agentes sociais se definem e representam suas relações e práticas, em face dos grupos sociais e agências com que interagem. Não se deve permitir classificações externas, mas entender a lógica e estratégia de sobrevivência dos próprios “remanescentes” de quilombos:

Esse dado de como os grupos sociais chamados “remanescentes” se auto definem é elementar, porquanto foi por essa via que se construiu e afirmou a identidade coletiva. (...) Os procedimentos de classificação que se interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produto de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes. (...) No momento atual, para compreender o significado de quilombo e o sentido dessa mobilização que está ocorrendo, é preciso entender como é que historicamente esses agentes sociais se colocaram perante os seus antagonistas, bem como entender suas lógicas, suas estratégias de sobrevivência e como eles estão se colocando hoje ou como estão se auto definindo e desenvolvendo suas práticas de interlocução. (ALMEIDA, 1998, p. 62,63).

Ressalta-se que além das dificuldades que perpassam o reconhecimento político de identidades coletivas que assegurem a titulação do território de comunidades quilombolas, outros problemas surgem demandando respostas.

Para Almeida (1998) a questão territorial é muito mais complexa do que se pode imaginar, pois a malha fundiária não é homóloga à estruturação dos territórios quilombolas, ao contrário, há outras identidades coletivas que coexistem, há outros movimentos sociais, há

outras demandas específicas e autônomas que devem ser consideradas, o que dificulta o reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados:

Na formação social brasileira, o fator étnico não foi incorporado ao processo de formalização jurídica da estrutura fundiária. Ademais, há outra grande dificuldade: não apenas as denominadas *terras de preto* em jogo, pois outras formas de uso comum estão se impondo e outras identidades coletivas estão sendo sucessivamente afirmadas. Elas são coetâneas do movimento quilombola e com ele coexistem em termos de mobilização étnica. Critérios de gênero, como no caso das quebradeiras de coco babaçu (MA, PA, PI e TO) e das artesãs de arumã do Rio Negro (AM), critérios ocupacionais e de atividades, como no caso de seringueiros e castanheiros, critérios de localização geográfica, como no caso dos ribeirinhos, e critérios alusivos à modalidade de intervenção governamental, como no caso dos atingidos por barragem, têm possibilitado explicar a formação de movimentos sociais recentes e sua força política. Além disso, têm permitido o advento de territorialidades específicas e autônomas, tais como reservas extrativistas, babaçuais, castanhais e seringais, sem o controle dos mediadores tradicionais, isto é, seringalistas e grandes proprietários. Tal processo dá um novo contorno à sociedade civil, confere-lhe um novo desenho e até transcende às formas usuais de se pensar o canal de colocação ou publicização dessas questões que envolvem reconhecimento de territórios. (ALMEIDA, 1998, p. 72).

A diversidade de formas de ocupação decorrentes da escravidão brasileira relaciona-se tanto à imensidão e complexidade territorial do país quanto ao longo histórico de resistência e luta daqueles que foram escravizados. A ressemantização<sup>13</sup> do conceito de “quilombo” operada nos últimos anos, pela literatura especializada (dentre outros ALMEIDA, 2002; O’DWYER, 1995; ARRUTI, 2006; GOMES, 2005) pretendeu justamente demonstrar esse amplo leque de situações sociais que emergiram da escravidão, bem como as diversas formas de resistência daí advindas.

E, a partir desse movimento de politização do processo de consolidação do movimento quilombola enquanto força social, necessário libertá-los dos argumentos históricos que só reproduzem a exclusão e a discriminação, assegurando-lhes, voz e vez no cenário nacional, bem como, o direito constitucional a titulação de suas terras e condições dignas de sobrevivência no seu “*locus*”. Esse “*locus*” pode ser entendido como o lugar de existência de determinado grupo ou comunidade tradicional que se mobiliza por uma existência coletiva diante de noções de etnicidade<sup>14</sup>, através de critérios político-organizativos para a reprodução econômica e cultural do agrupamento.

<sup>13</sup> Leia-se: Atribuição de novo significado.

<sup>14</sup> A partir dos estudos de Barth (1998), torna-se possível definir grupo étnico como uma forma de organização social, que expressa uma identidade diferencial nas relações com outros grupos e com a sociedade mais ampla. A identidade étnica é utilizada como forma de estabelecer os limites do grupo e de reforçar sua solidariedade. Nessa concepção, a continuidade dos grupos étnicos não é explicada em termos de manutenção de sua cultura tradicional, mas depende da manutenção dos limites do grupo, da contínua *dicotomização* entre membros e não membros (nós/eles). (BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philippe e STREIFF-FENART, Jocelyne. Teorias da Etnicidade seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. Traduzido por: Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.)

Barth (1998) ressalta que o caráter contraditório da relação entre grupos étnicos aparece mais claramente quando se trata de minorias em suas relações de sujeição para com as sociedades que as envolvem. Sendo assim, identidade étnica implica cultura. Cultura faz parte da identidade étnica de um grupo, e tal identidade transcende os aspectos culturais deste, porque é influenciado por aspectos que estão fora da dimensão do grupo. Cultura vem a ser o aspecto de um grupo que permite que seus integrantes se sintam unidos entre si. Tanto cultura como etnicidade<sup>15</sup> são termos que implicam obrigatoriamente uma dinâmica. Isso significa que um grupo não permanecerá com seus aspectos culturais indeterminadamente, mas que essas qualidades serão modificadas com o passar do tempo, de acordo com o que o novo contexto contribuirá para a comunidade.

Deste modo, a etnicidade amplia laços de sangue e de raça, culturais ou linguísticos, ela pode ser considerada um fator contingente e aglutinador. Portanto, há uma ampliação do conceito, retirando de cena a autoridade da figura do classificador, pois quem é que se julga autorizado a dizer o que o “outro” é?

A fronteira étnica não é vista como coincidindo necessariamente com critérios raciais, culturais ou linguísticos; tampouco se reduz a nacionalidade. O componente político-organizativo, que demanda condições para a reprodução econômica e cultural do grupo, funciona como aglutinador e explica a capacidade mobilizatória. Essa ampliação de uso de conceito retira de cena a autoridade da figura do classificador, questionando a evidente arbitrariedade classificatória, ou seja, quem é que se julga autorizado a dizer o que o “outro” é? Quem define a identidade do outro e, ao fazê-lo, chama a si o poder de permitir ou vetar? É nesse quadro de ampliação que sobressai como “legítimo” o dispositivo autoritário que traça os novos limites das identidades e dos territórios tidos como “étnicos”. (ALMEIDA, 1998, p. 75).

No mesmo sentido, Duprat (2003) critica o fato de os operadores do Direito quererem definir o que são remanescentes de quilombos, segundo ela *“talvez seja um vício do antigo modelo, dessa autossuficiência do juiz que, ao examinar a realidade, classifica-a dentro de uma norma e o direito se resolve”*. A crítica da autora é essencial para permear toda e qualquer abordagem jurídica sobre quilombolas e a questão da auto-atribuição:

É importante se falar no plural, porque não são realidades que se apresentam da mesma forma. (...) Em se tratando de um grupo étnico, jamais poderíamos consentir que a definição daquilo que sejam se dê a partir de um outro grupo étnico a eles distinto, porque, do contrário, não teríamos de falar em diversidade étnica: continuaríamos a ter um único grupo, definindo o que os outros são, o que, ao fim e ao cabo, leva à limpeza étnica que vimos acontecer em vários lugares do mundo. (DUPRAT, 2003, p. 244).

---

<sup>15</sup> Segundo Barth (1998), as novas etnias devem ser entendidas enquanto novas formas de organização social, onde os atores utilizam da auto-definição para categorizar a si próprios e a outros, no propósito de interação. Elas representam as identidades dos grupos que se diferenciam por características culturais específicas. (BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philippe e STREIFF-FENART, Jocelyne. Teorias da Etnicidade seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. Traduzido por: Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.)



A etnicidade é uma entidade relacional, pois está sempre em construção, de um modo predominantemente contrastivo, o que significa que é construída no contexto de relações e conflitos intergrupais. A forma contrastiva que caracteriza a natureza do grupo étnico resulta de um processo de confronto e diferenciação. Tudo isso acentua a natureza dinâmica da identidade étnica que se constrói no jogo de confrontos, oposições, resistências, como também e, sobretudo, no jogo da dominação e submissão. (LUVIZOTTO, 2009).

Acrescenta Almeida (1998), com muita propriedade, que o assunto merece um olhar inter, multi e transdisciplinar, por tratar-se de uma unidade social baseada em novas solidariedades. Neste sentido, o campo de pensamento da categoria quilombo não constitui apenas um tema próprio, mas também um objeto de reflexão que pressupõe inúmeras noções, uma constelação de noções operacionais próprias:

Por outro lado, o campo de pensamento da categoria quilombo constitui não apenas um tema próprio, mas também um objeto de reflexão que pressupõe inúmeras noções, uma constelação de noções operacionais próprias. É uma área temática específica e por isso exige o concurso de múltiplas disciplinas e formações acadêmicas. Essa é uma via elementar de acesso ao novo significado de quilombo: ele não se exaure numa investigação de arqueólogos que buscam os vestígios materiais comprobatórios daquela situação que a noção jurídica tradicional apregoa. Não se exaure na definição de historiadores ou de geógrafos, que atestam com os documentos centenários e com a ênfase no “isolamento”, reproduzindo acriticamente a versão dos administradores coloniais. Tampouco se reduz ao raio de ação de agrônomos, que o tomam simplesmente como problema agrário. (ALMEIDA, 1998, p.79, 80).

Coadunamos com os autores supracitados, na medida em que deve ser considerada a afirmação étnica e política que os próprios grupos e comunidades tradicionais estão desenvolvendo. Jamais se pode consentir uma definição étnica a partir de outro grupo, caso contrário não se pode falar em diversidade étnica. Deve ser considerada a autoatribuição da unidade social baseada em novas solidariedades que está sendo construída consoante a combinação de formas de resistência que se consolidaram historicamente.

Neste sentido, a afirmação da identidade quilombola que se construiu historicamente levou em conta as fronteiras entre os diversos grupos étnicos. Conforme destacou Sundfield (2002, p. 79), *há uma forte relação entre identidade coletiva e a identificação dos quilombos, construída ao longo do tempo, no sentimento de autopreservação da comunidade, em contraste com as influências externas (madeireiros, fazendeiros, grileiros) que, em muitas vezes, acarretaram expulsão ilegítima de suas terras.*

Portanto, o advento de uma existência coletiva que fora capaz de se impor às estruturas de poder que regiam e regem a vida social dos quilombolas deve ser entendida como uma importante demanda política capaz de fazer parte da agenda de políticas públicas do Estado.

Este Estado deve estar atento às novas etnias que os cientistas sociais estão descortinando, já que merecem reinterpretações jurídicas.

Ademais, esses fenômenos políticos em transformação concorrem para libertar argumentos analíticos das amarras construídas historicamente. Neste sentido:

Esse mundo das inter-relações e das “novas etnias” que os cientistas sociais estão descortinando requer leituras críticas e uma reinterpretação jurídica, pressupondo sobretudo em termos epistemológicos uma revisão de esquemas interpretativos cristalizados no mundo erudito. (...) Está em pauta uma unidade social baseada em novas solidariedades, a qual está sendo construída consoante a combinação de formas de resistência que se consolidaram historicamente e o advento de uma existência coletiva capaz de se impor às estruturas de poder que regem a vida social. Tem-se uma flagrante politização do progresso com o processo de consolidação do movimento quilombola enquanto força social. Sua compreensão requer novos conceitos de etnia e de mediação capazes de permitir esclarecimentos sobre esses fenômenos políticos em transformação. A aceitação desse pressuposto concorre para libertar os argumentos analíticos de todas essas amarras construídas historicamente e que ainda hoje, mesmo com boa vontade, muitas vezes acabamos por reproduzir ante a trajetória de afirmação étnica e política que esses grupos sociais designados como quilombos estão desenvolvendo. (ALMEIDA, 1998, p.79, 80).

O que tem de ser recuperado, portanto, na redefinição dessa categoria jurídica é como esses grupos se definem e o que praticam. Esse é o exercício que de certa forma, recoloca em contemporaneidade a discussão sobre as novas formas organizativas que tem surgido e com a situação social dos quilombos que somente agora, a duras penas, está sendo reconhecida.

Esta perspectiva reforça que não há se falar em excluídos, os de fora da civilização, ou mesmo em restos ou sobras, visto que estas conceituações se tratam de estruturas de poder exógenas. Percebemos exatamente o oposto, “os remanescentes” ampliaram a categoria, mantiveram-se preservados, sobreviveram e sobrevivem independentemente dos favores do Estado, e por isso, o que tem de ser recuperada é a sua trajetória de afirmação étnica e política.

Portanto, é uma impropriedade lidar de maneira discriminatória com um fenômeno que se manteve preservado apesar dos deslocamentos. Repita-se é uma impropriedade entendê-lo ou classificá-lo como sobra, resto ou resíduo, já que se tratam de discursos distantes da realidade concreta. Vejamos:

A própria polêmica em torno de ser um produto coetâneo das políticas neoliberais ou um corolário do planejamento centralizado mostra-se distante e não passa por essa órbita de decisões bem antes do advento da polêmica, e o reconhecimento formal é mais um resultado de mobilizações organizadas pelos próprios agentes sociais em jogo. Nesse sentido, também não são fruto da recente categoria “excluídos”, e de “fora” da civilização. Tal classificação é uma questão das estruturas de poder, não é uma questão intrínseca a esses grupos. O que tem de ser recuperado, portanto, nessa apropriação jurídica, nessa redefinição, é como esses grupos se definem e o que praticam. Esse é o exercício que, de certa forma, nos recoloca em contemporaneidade com a nova forma organizativa que está surgindo, o movimento quilombola, e com a situação social quilombo que somente agora, a duras penas, está sendo reconhecido. (ALMEIDA, 1998, p. 77).

A necessidade de reconhecimento formal da condição quilombola, a partir da auto-definição sinaliza para uma nova conceituação de quilombos. Esta nova conceituação deve ser endógena, permitindo aos agentes sociais se identificarem enquanto parte legítima de um grupo étnico baseado em novas solidariedades coletivas, capazes de preservar suas tradições, mobilizando-se politicamente contra as estruturas de poder.

A relevância em se pensar na regularização dos territórios tradicionalmente ocupados, sempre nos reportará ao problema do domínio da terra, pois não há instrumentos jurídicos capazes de contemplar a posse de todos os camponeses. Fato que sempre resultará em conflitos de formas variadas e na marginalização das comunidades quilombolas e de outros agrupamentos sociais.

Neste sentido, faz-se necessária uma reflexão sobre a postura do Estado e do Direito frente a alguns agentes sociais, enquanto grupos minoritários historicamente excluídos, que ainda não alcançaram a visibilidade social necessária para mudar a sua história. E nos questionamos se esta visibilidade trará benefícios capazes de modificar a realidade das comunidades tradicionais.

Diante das definições aventadas, a decisão do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região prestigia um conceito contemporâneo de quilombo. Ela merece destaque porque apresenta uma argumentação semelhante a desenvolvida pela presente pesquisa, reiterando que os remanescentes de quilombos não constituem "sobra" ou "resíduo" de situações passadas, mas o comando constitucional constitui proteção para o futuro. Segue o acórdão:

QUILOMBOLAS. Conceito que não pode ficar vinculado à legislação colonial escravocrata, tendo em vista que: a) a historiografia reconhece a diversidade cultural e de organização dos quilombos, que não se constituíam apenas de escravos fugitivos; b) a Associação Brasileira de Antropologia - ABA estabeleceu, com base em estudos empíricos, um marco conceitual, a servir de base para o tratamento jurídico; c) o dispositivo constitucional, de caráter nitidamente inclusivo e de exercício de direitos, não pode ser interpretado à luz de uma realidade de exclusão das comunidades negras; d) os remanescentes não constituem "sobra" ou "resíduo" de situações passadas, quando o comando constitucional constitui proteção para o futuro; e) fica constatada a diversidade de posses existentes, por parte das comunidades negras, desde antes da Lei de Terras de 1850, de que são exemplos as denominadas "terras de santo", "terras de índios" e "terras de preto". AI n.º 2008.04.00.034037-5/SC. Julgamento em 2009. Comunidade Invernada dos Negros. (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2009).

A guisa de conclusão, delimitamos a conceituação contemporânea do termo quilombo que nos parece mais próxima da realidade, produzida pela Associação Brasileira de Antropologia- ABA. Esta definição sintetiza os argumentos até aqui articulados, bem como demonstra a necessidade de proteção jurídica das comunidades. Vejamos:

Contemporaneamente, portanto, o termo Quilombo 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 rebelados mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio. A identidade desses grupos também 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. Neste sentido, constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento mediante normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão. (O'DWYER, 2010).

No próximo capítulo será apresentada uma sucinta abordagem teórica sobre populações tradicionais a fim de demonstrar a importância da terra para estas comunidades, considerando as características das comunidades quilombolas, objeto do presente recorte. Apresentaremos ainda, a necessidade de proteção jurídica através dos instrumentos legislativos vigentes, no intuito de questionar se este aparato jurídico tem sido capaz de resguardar os direitos fundamentais das comunidades tradicionais, numa lógica constitucional de inclusão.

### III A IMPORTÂNCIA DA TERRA PARA AS COMUNIDADES TRADICIONAIS

A teoria antropológica tem discutido a polissemia do termo “tradicional”, que vem sendo arduamente disputada por diferentes grupos que dela se apropriam para afirmarem direitos sociais e territoriais.

O renomado antropólogo Alfredo Wagner B. de Almeida (2004) afirma que a própria categoria ‘populações tradicionais’ tem conhecido deslocamentos no seu significado desde 1988, sendo afastada mais e mais do quadro natural e do domínio dos ‘sujeitos biologizados’ e acionada para designar agentes sociais, que assim se auto definem, isto é, que manifestam consciência de sua própria condição. Ela designa, neste sentido, sujeitos sociais com existência coletiva, incorporando pelo critério político-organizativo uma diversidade de situações correspondentes aos denominados seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros e pescadores que tem se estruturado igualmente em movimentos sociais. Assim, é válido reforçar que *“a categoria ‘tradicional’ não deve ser compreendida como reduzida à história, mas como um conceito que mobiliza as identidades coletivas em constantes redefinições situacionais diante de seus antagonistas e de seus pleitos específicos”*. (ALMEIDA, 2004, p. 12).

As noções de povos e comunidades tradicionais são utilizadas em consonância com os critérios adotados pela Convenção n.169 da OIT, promulgada pelo Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004, e pelo Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que “Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”. É importante ressaltar que os diversos dispositivos internacionais designam as situações que dizem respeito aos grupos sociais de identidade étnica no Brasil. (SHIRAIISHI NETO, 2007).

Neste sentido, destacamos o Decreto 6.040/2007 que traz uma definição de comunidades e de territórios tradicionais, enfatizando a relação de sustentabilidade com os recursos naturais e a transmissão ancestral de conhecimentos. Seu entendimento contribui para compreender o conceito de quilombola inserido na ideia de comunidade tradicional. Deste modo, são povos e comunidades tradicionais (art.3º, I):

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. (BRASIL, 2007).

No mesmo sentido, é a definição a seguir:

Grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos. (DIEGUES; ARRUDA, 2001).

Pelas definições supra, são considerados “povos e comunidades tradicionais” no Brasil, os povos indígenas, as comunidades remanescentes de quilombos, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os povos ciganos, os povos de terreiro, os pantaneiros (do pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense). Os faxinalenses do Paraná e região (que consorciaram o plantio da erva-mate com a suinocultura e com o extrativismo do pião a partir do uso comum do território), as comunidades de fundos de pasto da Bahia (que praticam a caprinocultura em territórios de uso comum), os caiçaras (pescadores artesanais marítimos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, que consorciaram a pesca artesanal e extrativismo em áreas comuns com o cultivo). Os geraizeiros (que exercem ocupação tradicional dos gerais ou cerrado), os apanhadores de flores sempre-vivas (que tradicionalmente exerciam o extrativismo em áreas de uso comum nas campinas, hoje cercadas em grande medida pela monocultura do eucalipto e pela criação de unidades de conservação de proteção integral), entre outros que, somados, representam parcela significativa da população brasileira e ocupam parte considerável do território nacional. (UFMG, 2012).

No estado de Minas Gerais, temos os povos indígenas, as comunidades quilombolas, os pescadores artesanais, os povos de terreiro, os geraizeiros, os vazanteiros (moradores tradicionais da vazante, que sempre consorciaram o uso de terras altas e baixas, atualmente restritos a ilhas e pequenas parcelas de terra nas beiras de grandes rios que cortam o estado). Os veredeiros (que ocupam, usam e preservam tradicionalmente as veredas, subunidade do bioma cerrado/gerais), os apanhadores de flores sempre-vivas, os faiscaidores (que exercem o garimpo artesanal), dentre outros. (UFMG, 2012).

As comunidades tradicionais caracterizam-se pela dependência em relação aos recursos naturais com os quais constroem seu modo de vida; pelo conhecimento aprofundado que possuem da natureza, que é transmitido de geração a geração oralmente; pela noção de território e espaço onde o grupo se reproduz social e economicamente; pela ocupação do mesmo território por várias gerações, pela importância das atividades de subsistência, mesmo que em algumas comunidades a produção de mercadorias esteja mais ou menos desenvolvida; pela importância dos símbolos, mitos e rituais associados as suas atividades; pela utilização de tecnologias

simples, com impacto limitado sobre o meio; pela auto identificação ou pela identificação por outros de pertencer a uma cultura diferenciada, entre outras. (DIEGUES; ARRUDA, 2001).

O território é então, um importante elemento para caracterização das populações tradicionais. Ele fornece os meios de subsistência, os meios de trabalho e produção, bem como os meios de produzir os aspectos materiais das relações sociais.

O território é uma condição essencial porque define o grupo humano que o ocupa e justifica sua localização em determinado espaço. Portanto, a terra, os terreiros não significam apenas uma dimensão física, “mas antes de tudo é um espaço comum, ancestral, de todos que tem o registro da história, da experiência pessoal e coletiva do seu povo, enfim, uma instância do trabalho concreto e das vivências do passado e do presente. (ANJOS, 2006, p. 49).

Percebe-se que além do espaço de reprodução econômica e das relações sociais, o território é também o “*locus*” das representações e do imaginário mitológico de todas as sociedades tradicionais. (DIEGUES; ARRUDA, 2001), devendo por isso, ser assegurado.

Reitera-se que esse “*locus*” pode ser entendido como o lugar de existência de determinado grupo ou comunidade tradicional que se mobiliza por uma existência coletiva diante de noções de etnicidade, através de critérios político-organizativos para a reprodução econômica e cultural do agrupamento.

Neste sentido, a importância da terra para estas comunidades tradicionais ultrapassa a lógica capitalista e individualista. Não se trata de um conceito civilista de propriedade que apenas tem um valor de mercado, mas trata-se de um território que representa um local de pertencimento, um espaço comum de experiência pessoal e coletiva.

Nesta perspectiva, a necessidade de reconhecimento formal a partir da existência coletiva dessas memórias culturais que foram capazes de se impor às estruturas de poder, deve ser entendida como uma importante demanda política capaz de fazer parte da agenda de políticas públicas do Estado brasileiro.

Sob este enfoque apresentamos no próximo item, os instrumentos legislativos de proteção às comunidades tradicionais, a fim de demonstrar a necessidade de reconhecer e respeitar os hábitos e deliberações das comunidades tradicionais, questionando ao fim se este aparato tem sido suficiente para assegurar a finalidade proposta.

### 3.1 Instrumentos legislativos de proteção às comunidades tradicionais

Primeiramente cumpre esclarecer que a pretensão em apresentar os instrumentos legislativos que abaixo serão explorados, se dá pelo fato de que evidenciamos uma lacuna enorme entre o Direito e a Práxis<sup>16</sup>.

Fato que evidencia esta lacuna diz respeito ao aparato jurídico que em tese deveria garantir e implementar os direitos das comunidades tradicionais originárias ou não, entretanto, não é isso que ocorre. Apenas para citar, a mídia tem noticiado no ano de 2015, o “massacre os índios guarani- kaiowá, no Mato Grosso do Sul”<sup>17</sup>, em processo de retomada de seus territórios tradicionais.

O referido massacre repercutiu nacional e internacionalmente já que se trata da segunda maior população indígena na unidade federativa brasileira. E diante de tamanha barbárie, questionamo-nos sobre a eficácia dos textos normativos que garantem direitos territoriais aos povos tradicionais originários. Abaixo, segue manifestação de indignação dos servidores da FUNAI, de Campo Grande – Mato Grosso do Sul:

O esgotamento de todas as instâncias jurídicas, o sucateamento e inércia das instâncias executivas e a morosidade das instâncias legislativas das esferas municipais, estaduais e federais em resolver as mazelas sociais enfrentadas pela segunda maior população indígena da República Federativa Brasileira, em um dos estados que apresenta os maiores índices de homicídio e suicídio das populações indígenas do mundo levará inevitavelmente a um julgamento por crime contra a humanidade em instâncias internacionais, e essa tragédia foi e é anunciada em gritos sufocantes e sufocados pelo movimento indígena, por movimentos sociais criminalizados, e por nós servidores muitas vezes calados pela natureza estatal da Fundação. (IHU/UNISINOS, 2016)

Ainda para demonstrar a lacuna dos instrumentos legislativos, apresentamos outro exemplo, dentre as várias injustiças cometidas contra comunidades quilombolas do Maranhão,

<sup>16</sup> Práxis é uma palavra com origem no termo em grego, *práxis* que significa conduta ou ação. Neste caso, está sendo utilizada como atividade prática em oposição à teoria.

<sup>17</sup> A gravidade dos impasses na resolução da situação fundiária no Estado se arrasta há décadas, com alarmante foco na região do Cone-Sul, onde estão as etnias Guarani Nandeva e Kaiowá, local designado como a Faixa de Gaza brasileira, dado o ultrajante cenário de violação de direitos sofridos por aquelas minorias étnicas", afirma Carta aberta dos servidores da Coordenação Regional da FUNAI de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, publicada no dia 02 de setembro de 2015 e divulgada por Jornal GGN, 03-09-2015. Segundo a carta, "no último sábado, vinte e nove de agosto, presenciamos mais um brutal ataque contra os Kaiowá e Nandeva em processo de retomada de seus territórios tradicionais, no tekoha Nande Ru Marangatu, localizado no município de Antônio João, área que se encontra homologada desde 2005, com o processo paralisado no STF". (Disponível em: < <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/546461-o-estado-atual-do-massacre-etnico-no-ms>>. Acesso em 10 jan.2016).



em reportagem amplamente divulgada pela CEDEFES (organização não governamental)<sup>18</sup>, em 09 de outubro de 2015:

Foram mais de 24h de protesto em frente à Sede do Tribunal de Justiça do Maranhão, no qual comunidades quilombolas do Charco, no município de São Vicente de Ferrer, e comunidades também de municípios como Serrano, Bequimão e Palmeirândia, todos no Maranhão, apontaram a parcialidade da principal corte do estado: para eles, a decisão da Terceira Câmara Criminal do TJ legitima a violência no campo, e é um estímulo para que prossigam os assassinatos de camponeses, quilombolas e indígenas. De 1985 a 2014, foram 144 mortes nesses conflitos. Apenas nos últimos cinco anos (2010 a este 2015), já foram 26 assassinatos cometidos por fazendeiros e latifundiários, nunca punidos. A decisão da Terceira Câmara, caso que levou os quilombolas a acamparem à frente do Tribunal de Justiça, dada pelos três desembargadores membros desse órgão, evitou que os fazendeiros acusados de serem os mandantes do assassinato de Flaviano Pinto Neto, do Quilombo do Charco, fossem a júri popular, como iriam se levadas em consideração as provas levantadas durante as investigações (ignoradas por decisão dos desembargadores), e se mantida a decisão da primeira instância. Como lembrado durante os processos de resistência das populações atacadas pelos poderosos, mataram Flaviano, mas ele era semente e, segundo os participantes da manifestação, deu frutos, que são eles próprios, que continuam sua luta e denunciam a impunidade. (CEDEFES, 2015).

Situações como estas apenas exemplificam as omissões e irresponsabilidades dos governos, nas três esferas (municipal, estadual e federal). Refletem a vulnerabilidade social que estes grupos vivem, em um Estado que formalmente, leia-se constitucionalmente, presta-se a protegê-los. Acrescenta-se a isto, a falta de estrutura ética e moral no aparato Estatal para lidar com diversidades étnicas e culturais carentes de cidadania.

Neste sentido, na contramão destas atrocidades, o Estado deveria se posicionar com políticas públicas que implementem os direitos formalizados na Carta Constitucional, mas não o faz. No caso de comunidades tradicionais, repita-se, estes direitos consubstanciam-se no território assegurado constitucionalmente, que é o seu “*locus*” de existência. Existência esta que ao longo da história fora preservada a partir de suas memórias, bem como da ressignificação de existências coletivas diante das novas noções de etnicidade.

Percebemos que a dimensão do problema territorial ultrapassa instâncias jurídicas, executivas ou legislativas. Ele ultrapassa os processos de identificação das comunidades tradicionais, bem como os processos de construção de suas identidades e ainda quais as reivindicações que postulam. Ele esbarra numa luta desmedida e desigual por terras. Ele reflete mazelas históricas de abusos de poder.

---

<sup>18</sup> O CEDEFES é uma Organização Não-Governamental, sem fins lucrativos, filantrópica, de caráter científico, cultural e comunitário, de âmbito estadual, com sede e foro na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, Brasil. Seu objetivo é promover a informação e formação cultural e pedagógica, documentar, arquivar, pesquisar e publicar temas do interesse do povo e dos movimentos sociais. Disponível em: <[http://www.cedefes.org.br/index.php?p=inst\\_apresentacao](http://www.cedefes.org.br/index.php?p=inst_apresentacao)>. Acesso em: 16 mar. 2016.

Ora, se a Constituição Federal estabelece em seu artigo 231<sup>19</sup> que é direito originário dos índios as terras ocupadas por eles, porque existem massacres destes povos? A resposta provisória a que chegamos é que o Estado se omite em efetivar os instrumentos jurídicos que visam resguardar a integridade física de povos tradicionais. Tampouco resguarda e/ou assegura seu direito constitucional as terras ocupadas tradicionalmente.

Neste ínterim, a realidade social se apresenta de maneira extremamente injusta e complexa. E é com o intuito de demonstrar o abismo existente entre a norma e a prática, que passamos a apresentar os instrumentos jurídicos que deveriam resguardar os direitos territoriais e/ou culturais das comunidades tradicionais.

A Constituição Federal, por meio do artigo 215<sup>20</sup>, determina que o Estado proteja as manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras, e as de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Ainda no artigo 216<sup>21</sup>, a Constituição Federal determina que deve ser promovido e protegido pelo Poder Público o patrimônio cultural brasileiro, considerando tanto os bens de natureza material quanto imaterial – o jeito de se expressar, ser e viver – dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

A compilação de documentos e atos normativos evidencia a premência de uma mudança no paradigma jurídico, demonstrando os instrumentos de luta daqueles que seguem reivindicando os direitos que lhes são, de fato, historicamente recusados. Contudo, a reunião

---

<sup>19</sup> C.F/88, art. 231: "São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens".

<sup>20</sup> Art. 215 – O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional [...]

<sup>21</sup> Art. 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

[...]

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

destes textos vai além e intencionalmente demonstra que o direito interno está longe de ser suficiente para resolver todas as demandas sociais.

Entretanto, um exercício comparativo permite visualizar como a Constituição brasileira reflete o desenvolvimento do direito internacional no reconhecimento e respeito às diferenças étnicas e culturais das sociedades nacionais. Apenas para comparar, A Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural proclama, em seu artigo 4, que *a defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana*. E, na Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, em seu artigo 5, as partes se comprometem a *adotar medidas para a proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais*. (UFMG, 2012).

Deste modo, tanto a Constituição da República como a Declaração supra, incorporam um conceito de “cultura”<sup>22</sup> que tem em conta não a sua expressão folclórica, monumental, arquitetônica e/ou arqueológica, e sim o conjunto de valores, representações e regulações de vida que orientam os diversos grupos sociais. Há, portanto, um deslocamento do passado para o presente, e a interlocução e ação passam a ser os elementos centrais do conceito.

Ressaltamos ainda, a Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, e entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991. No Brasil, o cumprimento dessa Convenção foi determinado pelo Decreto Presidencial n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. (UFMG, 2012)

Esta Convenção<sup>23</sup> estabelece em seu artigo 1º, o critério fundamental que determina se uma comunidade é ou não protegida por ela é “a consciência de sua identidade”, onde os próprios membros dos povos e comunidades afirmam serem ou não tradicionais.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Utilizamos a palavra cultura com aspas exatamente para demonstrar que os instrumentos normativos pretendem promover diversas “as expressões culturais” dos diversos grupos sociais.

<sup>23</sup> Conforme apontamentos da Banca examinadora desta dissertação, na pessoa do Dr. Matheus de Mendonça Gonçalves Leite, faz-se necessário acentuar a relevância da Convenção 169 da OIT para se pensar nas comunidades quilombolas enquanto sujeitos dos seus direitos, em um Estado que se pretende Democrático de Direitos.

<sup>24</sup> Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

Com o objetivo de garantir a autonomia das comunidades, a Convenção prioriza a participação e a consulta popular das mesmas. A autonomia das comunidades torna-se diretriz na elaboração e efetivação das políticas públicas nestes territórios, respeitando e priorizando às necessidades deste povo, na promoção de políticas que garantam a mitigação das desigualdades vividas.

A Convenção, em seu artigo 2º reitera os mandamentos constitucionais, quando determina que os governos devem proteger os povos e comunidades que possuem culturas e modos de vida diferenciados. Isso implica proteger seus territórios, suas organizações, suas culturas, suas economias, seus bens (materiais e imateriais) e o meio ambiente em que vivem. Ademais, essas ações devem ser realizadas com a participação dos povos e comunidades interessadas, de acordo com os seus desejos e interesses.<sup>25</sup>

No artigo 6º da Convenção, fica garantido o direito dos povos e comunidades serem previamente consultados em relação a qualquer medida que os afete direta ou indiretamente. Estabelece também que essa consulta deve ser realizada de forma a proporcionar a efetiva participação dos comunitários. E, no artigo 7º, fica determinado que são os próprios povos e comunidades que devem decidir o que é ou não importante para eles<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Artigo 2º

1. Os governos deverão assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

2. Essa ação deverá incluir medidas:

- a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;
- b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;
- c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças socioeconômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida. [...]

<sup>26</sup> Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. Fica assegurada também a proteção contra a violação de direitos, o atendimento jurídico, bem como o direito de fazerem uso de intérpretes ou outros meios eficazes ao cumprimento da Justiça.

Artigo 12º

Os povos interessados deverão ter proteção contra a violação de seus direitos, e poder iniciar procedimentos legais, seja pessoalmente, seja mediante os seus organismos representativos, para assegurar o respeito efetivo desses direitos. Deverão ser adotadas medidas para garantir que os membros desses povos possam compreender e se fazer compreender em procedimentos legais, facilitando para eles, se for necessário, intérpretes ou outros meios eficazes. Os direitos territoriais são reconhecidos como fundamentais, bem como os direitos de livre acesso aos recursos naturais de que se utilizam tradicionalmente para sua reprodução social, cultural, econômica, ancestral e religiosa.

Artigo 14

Os dispositivos da Convenção asseguram aos povos e comunidades tradicionais, o direito de permanecerem nas terras tradicionalmente ocupadas, sendo seu reassentamento um fator excepcional, mediante diversas garantias que a lei prevê, como por exemplo: “*só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa*”.<sup>27</sup>

A segunda conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, ocorreu em 1992 no Rio de Janeiro e, pela enorme repercussão que causou, inseriu definitivamente o meio ambiente entre os grandes temas da agenda nacional e global. O seu objetivo principal era buscar meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e proteção dos ecossistemas e biomas da Terra. (UFMG, 2012).

Assinada em 1992, a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) passou a valer no Brasil a partir de 1998, por meio do Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998. Seus objetivos são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a

---

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

#### Artigo 15

Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

#### <sup>27</sup> Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente Artigo, os povos interessados não deverão ser transladados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento.

4. Quando o retorno não for possível, conforme for determinado por acordo ou, na ausência de tais acordos, mediante procedimento adequado, esses povos deverão receber, em todos os casos em que for possível, terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais àqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro. Quando os povos interessados preferirem receber indenização em dinheiro ou em bens, essa indenização deverá ser concedida com as garantias apropriadas.

5. Deverão ser indenizadas plenamente as pessoas transladadas e reassentadas por qualquer perda ou dano que tenham sofrido como consequência do seu deslocamento.

repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos. (UFMG, 2012).

Essa Convenção é importante, porque trata ao mesmo tempo da conservação da biodiversidade e da proteção das comunidades tradicionais que vivem em estreita relação com os recursos naturais. Nesse sentido, há uma inovação na forma como se percebe a relação entre ser humano e natureza, admitindo que eles podem conviver de forma sustentável. Essa ideia é expressa como dever do Brasil no inciso I do artigo 8º da CDB: “[...] *Procurar proporcionar as condições necessárias para compatibilizar as utilizações atuais com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes*”.

Essa relação harmônica entre grupos humanos e natureza tem sido possível por intermédio dos conhecimentos e das tecnologias tradicionais que, em grande medida, têm assegurado à conservação da biodiversidade nos territórios tradicionalmente ocupados. A proteção desses saberes específicos dos povos e comunidades tradicionais é objeto da alínea c do artigo 10. As alíneas b e d desse mesmo artigo reforçam a possibilidade da convivência harmônica entre comunidades e biodiversidade.<sup>28</sup>

Necessário se faz apresentar ainda, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Cultural que foi assinada pelo Brasil, embora o seu cumprimento tenha sido determinado através do Decreto n.º 6.177, de 1º de agosto de 2007. Essa Convenção destaca em diversos momentos a importância dos conhecimentos tradicionais e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, devendo ser assegurada sua proteção e promoção. (UFMG, 2012). São alguns dos seus objetivos:

- a) proteger e promover a diversidade das expressões culturais;
- b) criar condições para que as culturas floresçam e interajam livremente em benefício mútuo;
- c) promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional;
- d) reafirmar a importância do vínculo entre cultura e desenvolvimento para todos os países, especialmente para países em desenvolvimento;
- e) reconhecer a natureza específica das atividades, bens e serviços culturais enquanto portadores de identidades, valores e significados [...]

---

<sup>28</sup> Art. 10 – Utilização sustentável de componentes da diversidade biológica

[...]

- b) Adotar medidas relacionadas à utilização de recursos biológicos para evitar ou minimizar impactos negativos na diversidade biológica;
- c) Proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável;
- d) Apoiar populações locais na elaboração e aplicação de medidas corretivas em áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida.

Ela reafirma a relevância do diálogo intercultural enquanto meio mais adequado para promover a paz, a tolerância e o respeito à diferença. Assevera que a cultura se encontra no centro dos debates contemporâneos sobre a identidade e consagra a diversidade cultural como patrimônio comum da humanidade. E, na relação intrínseca entre diversidade cultural e direitos humanos, reafirma a necessidade de proteção às diferentes identidades culturais. (UFMG, 2012)

Importante destacar, a Lei n.º 10.678, de 23 de maio de 2003, que cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com a tarefa institucional de coordenar e articular a formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate à discriminação racial ou étnica. (UFMG, 2012).

Outra importante Lei é a de n.º 12.288, de 20 de Julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. (UFMG, 2012). Neste ponto, evidenciamos a urgente necessidade de efetivação do dispositivo, já que parte considerável dos povos e comunidades tradicionais no Brasil sofre discriminação por critérios étnico-raciais<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Para efeito desse estatuto, considera-se:

I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;

II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;

III - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;

V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;

VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades.

No artigo 4º do Estatuto, ficam asseguradas para a população negra condições de igualdade de oportunidades na vida econômica, social, política e cultural do País, a ser promovida por meio de:

Art. 4º

[...]

I - inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social;

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;

III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;

IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;

V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;

VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;

Convêm ressaltar ainda, o Pacto de San José da Costa Rica reitera e acentua a importância das terras ocupadas pelas comunidades tradicionais, conforme art. 21:

- a) a proteção do direito de propriedade em sentido que inclui o direito dos membros das comunidades indígenas e tradicionais dentro do modelo de propriedade comunal;
- b) o reconhecimento da especial relação de tais povos com a terra como base fundamental de sua cultura, vida espiritual, integridade e sobrevivência econômica, não meramente uma “questão de posse e produção”; c) a ocupação tradicional por tais comunidades deve ser suficiente para obter do Estado o reconhecimento de sua propriedade. (CONVENÇÃO, 1969).

A Medida Provisória 2.186-16/2001 (**revogada pela Lei 8.750 de 09 de maio de 2016 que institui o Conselho Nacional dos povos e comunidades tradicionais**) visava proteger essas comunidades e eram definidas como “comunidade local” ou “grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades quilombolas, distinto por suas condições culturais, que se organiza tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas”. (UFMG, 2012, grifo nosso).

Acentuamos alguns dispositivos legais que evidenciam uma perfeita interlocução entre a Constituição da República e as normas do Direito Internacional. Deste modo, ressaltamos novamente a importância singular da Convenção 169 da OIT que reconhece, ao lado dos povos indígenas, outros tantos grupos cujas condições sociais, econômicas e culturais os distinguem de outros setores da coletividade nacional, arrolando para todos eles, um rol de direitos específicos.

A Constituição brasileira o fez expressamente em relação aos índios e aos quilombolas (artigos 231, 232 e 68 do ADCT). E, sem nomeá-los, também teve como destinatários de direitos específicos os demais grupos que tivessem formas próprias de expressão, de viver, criar e fazer. É o que decorre da literalidade das regras antes referidas, inscritas nos artigos 215 e 216.

Como bem salienta Duprat (2003, p.246), a propriedade e as terras conferidas a esses grupos humanos são dadas efetivamente na perspectiva de um território cultural, onde se faça possível a existência coletiva do grupo nessa perspectiva de vida, de acordo com os padrões culturais próprios de uma vida plasmada, gestada e definida pelo próprio grupo.

Inspirado nessa compreensão temos o Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, a instituir a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades

---

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.



tradicionais, sustentada no tripé cultura/identidade/territorialidade. É emblemática a composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: seringueiros, fundos de quilombolas, faxinais, pescadores, ciganos, quebradeiras de babaçu, pomeranos, índios e caiçaras, dentre outros. (UFMG, 2012).

Em um rápido exercício comparativo visualizamos como a Constituição brasileira reflete o desenvolvimento do direito internacional no reconhecimento e respeito às diferenças étnicas e culturais das sociedades nacionais. Contudo, apenas a reunião de textos, intencionalmente demonstra que o direito interno está longe de ser suficiente para resolver todas as demandas, pois os dispositivos legais demonstram a luta constante daqueles que seguem reivindicando os direitos que lhes são, de fato, historicamente recusados.

Há vários outros pontos que poderiam ser declinados como evidência da sintonia entre os sistemas jurídicos internacionais e pátrios. Entretanto, acentuamos que a diversidade de dispositivos legais evidencia que estes, por si só, não efetivam direitos, eles apenas os garantem formalmente. Cabe, portanto, aos entes federados em seus três níveis aplicá-los com a devida equidade, implementando direitos através de ações e políticas públicas eficazes.

Além de toda a base legal já apresentada anteriormente, (que se pretende garantidora dos direitos das comunidades tradicionais), cabe salientar que a Constituição Brasileira, através do artigo 68 ADCT, consagra aos remanescentes das comunidades de quilombos o direito à propriedade de suas terras, de acordo com uma política fundiária baseada no princípio de respeito aos direitos territoriais dos grupos étnicos e minoritários.

Neste sentido, reitera-se o artigo 68 ADCT: “***Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos***”. (BRASIL, 1988, p. 75, grifo nosso).

Entretanto, diante do texto normativo, Rios afirma: “*evidentemente, não se deve pensar isoladamente o art. 68 do ADCT, se imaginando que a obrigação do Estado com relação a essas comunidades se finda com a mera expedição dos títulos de domínio sobre as terras que ocupam*”. (RIOS, 2008, p.191).

Obviamente que o direito “quilombola” que a Constituição Brasileira visa alcançar é o direito sobre o lugar, o direito não exclusivamente à terra ou às condições de produção, mas sobretudo o seu reconhecimento na ordem jurídica que é, antes de tudo, uma política de direitos humanos. (LEITE, 2010). Entretanto, a realidade fática é totalmente diversa, conforme temos visto e continuaremos desenvolvendo adiante.

A realidade fática afasta-se da legislação porque interesses econômicos e de grandes latifundiários podem estar se sobrepondo aos interesses deste agrupamento; porque conflitos agrários são diariamente noticiados, onde os empreendimentos sobrepõem-se as realidades das comunidades; porque o interesse público pautado no discurso de desenvolvimento e progresso econômico pode estar desconsiderando as especificidades e particularidades das comunidades, muitas vezes tidas como atrasadas ou retrógradas.

Ademais, existe ainda excesso de burocratização no processo de titulação dos territórios ocupados tradicionalmente pelas comunidades, conforme verificaremos no Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003<sup>30</sup> que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, de que trata o art. 68 do ADCT. Diz o texto do Decreto:

Art. 2º – Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. (BRASIL, 2003).

Pode-se considerar que o procedimento de titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos é único, podendo ser subdividido em seis etapas: identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração e por último, a titulação da propriedade definitiva das comunidades, conforme instrução normativa do INCRA nº 57, de 20 de outubro de 2009.

Convêm destacar ainda o art. 3º do Decreto 4.887 de 2003 que estabelece:

Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2003).

Dessa forma, o procedimento administrativo iniciará de ofício através do INCRA (órgão competente) ou de qualquer interessado, conforme art. 3º, § 3º do referido Decreto. A primeira

---

<sup>30</sup>Após a promulgação do Decreto 4887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos de que trata o Art. 68 do ADCT, o Partido da Frente Liberal – PFL, ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN nº 3.239-9/600 – DF – em face do Decreto nº 4887/2003. Os pareceres sobre a improcedência da ação emitidos pela Procuradoria Geral da República e pela Advocacia Geral da União recorrem ao livro da ABA “Quilombos: identidade étnica e territorialidade” (O’DWYER, 2002), e utilizam seus argumentos na defesa do Decreto, principalmente sobre o critério de auto-atribuição, que tem orientado a elaboração dos relatórios de identificação ou os também chamados Laudos Antropológicos, no contexto da aplicação dos direitos constitucionais às comunidades negras rurais consideradas remanescentes de quilombos. (O’DWYER, Eliane Cantarino. Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.)

fase, já destacada neste trabalho pela relevância semântica e pragmática na vida das comunidades remanescentes de quilombos, encontra-se disposta em seu art. 2º § 1º, que trata da auto-definição, identificação e caracterização destas comunidades. Convém destacá-lo: *“Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante auto-definição da própria comunidade.”* (BRASIL, 2003).

Todo procedimento se encontra regado, por enquanto, pela IN/20/2005 do INCRA, autarquia do governo federal. Este procedimento se desenrola na esfera do poder executivo, portanto, apenas situacionalmente o poder judiciário poderá ser acionado ao longo do procedimento.

O procedimento prevê a participação direta (ou indireta) dos próprios quilombolas ao longo do processo (Art. 6º do Dec. 4.887/2003), embora não especifique como isso possa se dar. A falta de um mecanismo de implementação desta previsão faz com que seja questionada a eficácia do dispositivo. Via de regra, a participação dos quilombolas é mediada por documentos, certidões de identificação, relatórios histórico-antropológicos e documentos que o próprio grupo entender importante.

Assim, dispõe o art. 3º § 4º do Decreto: *“A auto-definição de que trata o § 1º do art. 2º deste Decreto será inscrita no Cadastro Geral junto à Fundação Cultural Palmares, que expedirá certidão respectiva na forma do regulamento.* (BRASIL, 2003).

Segundo Cerqueira (2008), apesar de bastar a declaração escrita da comunidade, a Instrução Normativa do INCRA nº 20, de 19 de setembro de 2005, estabelece a necessidade de sua certificação pela Fundação Cultural Palmares através da expedição de Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, bem como da elaboração de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, em que constarão informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas.

Ainda vale destacar o art. 4º do Decreto:

Compete à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos de sua competência legalmente fixada. (BRASIL, 2003).

A indispensável auto definição precisa ser seguida de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, retratadas num relatório técnico do INCRA, que deverá ser encaminhado a diversos órgãos para manifestação e permitirá contestação por qualquer interessado. (BRASIL, 2003).

O rito de titulação prevê a publicação de um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) o qual apresenta um denso estudo histórico- antropológico da ocupação da área e os limites do território ocupado pelo grupo. Deste relatório cabe contestação por parte dos interessados, bem como são fornecidas informações de diferentes órgãos do governo em caso de sobreposição de área.

Preceitua ainda o art.2º, § 3º do Decreto 4887/03:

Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental. (BRASIL, 2003).

A etapa seguinte do processo de titulação trata de um estudo para a identificação dos limites do território ocupado pela comunidade, que deve ser conduzido pelas Superintendências Regionais do INCRA, conforme estabelece o art. 7º do Decreto 4.887/03.

A propriedade definitiva concedida às comunidades quilombolas representa a última etapa do procedimento de titulação das terras ocupadas por estes, conforme art. 22 § único: “O INCRA realizará o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos em formulários específicos que respeitem suas características econômicas e culturais.” (BRASIL, 2003).

Neste sentido, é importante ressaltar a necessidade de assegurar a titulação coletiva estabelecida no art. 17 do Decreto 4887 de 2003:

A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. (BRASIL, 2003).

Segundo Rios “a opção do poder público em favor da titulação coletiva das terras de quilombos favorece o sistema comunal de utilização da terra e evita que o território possa ser fragmentado em pequenos títulos individuais de propriedade.” (RIOS, 2008, p.199).

A titulação coletiva reflete o respeito à “posse coletiva” vivenciada por todas as comunidades remanescentes de quilombos durante a história. Confere-lhes significação cultural e acima de tudo permiti-lhes a preservação de sua identidade, “por existir uma relação intrínseca entre a “identidade coletiva” e os parâmetros de identificação dos quilombolas [...]” (SUNDFIELD, 2002, p. 79).

Além de definir o processo de regularização fundiária, o Decreto defende a criação de um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades quilombolas. O etnodesenvolvimento passa a ser uma missão dos diferentes ministérios, visando “a garantia da

reprodução física, social, econômica e cultural” dessas comunidades, conforme determina o seu art. 2º, § 2º.

Assevera Leite (2010) que o Decreto deve ser considerado inovador, na medida em que reconhece novos sujeitos de direitos até então alijados, possibilitando a sua entrada na ordem jurídica que sempre os excluiu e ignorou:

O Decreto 4887 é inovador porque recupera para o mundo letrado, um conjunto de situações que estão fora dele, e cuja condição jurídica subalterna de uma das partes, no caso a dos quilombos, quando não considerada, acentua e adia a resolução dos conflitos. Ao contrário do que afirmam os opositores do Decreto, ele é um dispositivo que propicia a instauração de processos de regularização das terras ao mesmo tempo em que trás para a ordem jurídica a parte até então tida como inexistente. Ao reconhecer novos sujeitos até então alijados da lei universal, o dispositivo propicia aos insurgentes a possibilidade, não propriamente a garantia, mas a possibilidade, de entrada na ordem jurídica que os excluiu ou ignorou. É importante considerar que isto não acontece por uma dádiva do poder público, mas para atender às forças sociais em movimento, por uma insurgência persistente, que extrapola e alarga a concepção de direito, desde suas bordas. (LEITE, 2010).

Diante da breve abordagem sobre o processo de titulação, frisamos a relevância da auto - definição ou auto - identificação, que vem sendo considerada pelos tratados internacionais e dispositivos nacionais como o critério fundamental para definir e compreender formas de pertencimento e organização social dos grupos e comunidades tradicionais:

A conexão e interseções específicas entre o direito e a antropologia praticada após a Constituição de 1988 no Brasil, tem se dado consensualmente em torno da auto identificação de povos e grupos que reivindicam direitos territoriais, o que para o direito está fundamentado na convenção 169 da OIT, segundo a qual é a consciência de sua identidade que deverá ser considerada como critério fundamental para a identificação dos grupos aos quais se aplicam as disposições jurídicas, e para os antropólogos contempla a perspectiva atual da disciplina que considera a auto atribuição como fator socialmente relevante para compreender formas de pertencimento e organização social. (LEITE, 2010).

Critério fundamental porque deve ser considerada a afirmação étnica e política que os próprios grupos e comunidades tradicionais desenvolvem, não podendo consentir uma definição étnica a partir de outro grupo, caso contrário não se pode falar em diversidade étnica. Deve ser considerada a auto- identificação da unidade social baseada em novas solidariedades que estão sendo construídas consoante a combinação das formas de resistência que se consolidaram historicamente.

Não obstante a previsão legal apresentada, vários obstáculos para a titulação das terras das comunidades tradicionais podem ser citados, dentre outros: relações de poder assimétricas, desinteresse governamental, preconceitos e barreiras calcificadas na ordem jurídica, pois as titulações dependem de questões orçamentárias e de execução financeira, fatos que representam apenas alguns dos obstáculos para efetivar os direitos fundamentais deste agrupamento diferenciado.

Verificamos que não basta existir uma legislação protetiva. As mazelas da sociedade brasileira ultrapassam a letra da Lei. A simples existência sem eficácia dos dispositivos legais não é capaz de assegurar os direitos territoriais das comunidades tradicionais. Dispositivos que datam de 1988, 1992, 2004, 2007, dentre outros, já pretendiam garanti-los, entretanto, a realidade que se apresenta é totalmente diversa.

Neste sentido, a situação atual não é propriamente a de instauração e resolução imediata dos conflitos, mas de dar-lhes visibilidade. Este “novo” quilombo jurídico-formal, produzido pela legislação reflete demandas e evidencia os conflitos que foram produzidos em séculos de história.

Cumpramos asseverar ainda, que a discussão jurídica sobre os quilombos deve pautar-se em efetivar seus direitos no presente, mas acima de tudo permitir a afirmação da identidade deste “grupo etnicamente diferente” também no futuro, através de seu desenvolvimento, que só poderá ser construído a partir de políticas públicas inclusivas e por meio de uma sociedade civil que respeite sua identidade étnica.

Portanto, *“de nada adiantaria reconhecer títulos de propriedade de terras para essas comunidades, [...] se estes mesmos grupos étnicos não tiverem condições de se desenvolverem, preservando, assim, sua identidade.* (RIOS, 2008, p.200, 201).

Conforme enfatizado por diversas vezes, os instrumentos legislativos estão longe de promover justiça, entretanto, através deles é possível que estes grupos adquiram a visibilidade necessária para fazerem parte das políticas públicas estatais.

A relevância em efetivar os dispositivos mencionados ultrapassa a expedição de títulos de terra, encontrando-se na consagração dos direitos fundamentais dessa minoria, como se pode verificar no trecho a seguir:

Além do relevante valor simbólico da consagração textual, há consequências jurídicas relevantes, decorrentes do caráter constitucional, que confere, além da evidência, supremacia e rigidez ao respectivo dispositivo. O aspecto jurídico mais importante de referência constitucional aos quilombolas, contudo, é a vinculação com direitos fundamentais. (ROTHENBURG, 2008, p.445).

Diante de todas as questões suscitadas, pode-se considerar, com toda certeza, que cabe às instâncias jurídico-políticas criar possibilidades de implementação dos direitos fundamentais positivados, a fim de modificar a realidade social das comunidades quilombolas, garantindo-lhes o reconhecimento político de suas identidades étnicas, bem como a perpetuação de suas memórias e tradições. O que passamos a discorrer.

### 3.2 Direito fundamental cultural <sup>31</sup>: uma questão de identidade étnica das comunidades quilombolas

Evidenciamos que as comunidades remanescentes de quilombos, enquanto grupo diferenciado culturalmente sobreviveu na história apesar de todos os percalços enfrentados. Evidenciamos que a importância da terra para as comunidades tradicionais, bem como para as comunidades quilombolas é ponto pacífico na literatura e na legislação, já que lhes permite a perpetuação de suas identidades e memórias históricas.

Entretanto, as reais possibilidades de concretização deste direito territorial ultrapassam pesquisas, estudos teóricos ou discursos políticos. Na prática, a situação quilombola é extremamente delicada; a uma porque a legislação por si só, não titula as terras ocupadas, ao contrário, ela burocratiza o processo, dificultando a implementação deste direito fundamental; a duas pela enorme polêmica que gira em torno das identidades políticas que surgiram e vem surgindo ao longo dos anos.

Conforme Hall (2005, p.35), *“a identidade está sempre em processo de construção e transformação. Assim, esta se encontra sempre em movimento e não é algo inato, fixo ou determinado”*. Nesse sentido, as identidades recebem, constantemente, influências de tudo que compõe a sua volta, tal como o meio social em que vive, bem como a maneira pela qual o indivíduo ou o grupo reconhece a si próprio perante aos demais, e como os outros o reconhecem dentro da sociedade.

Vale salientar que a identidade de cada um só existe pelo fato de haver o reconhecimento do diferente, uma vez que a diferença distingue identidades que não se assemelham. É importante ter presente neste debate que, a cultura é um forte elemento que separa e diferencia identidades, formando fronteiras culturais e identidades diversas, através de várias formas de classificar o mundo, assim como também as influências que recebem das questões sociais, religiosas e morais determinam os comportamentos das pessoas e dos grupos sociais. (WOOWARD, 2000).

A diferença *“[...] pode ser celebrada como fonte de diversidade, heterogeneidade e hibridismo, sendo visto como enriquecedora [...]”* (WOODWARD, 2000, p. 50). Porém, cabe frisar que para muitos, a diferença faz gerar discriminação, preconceito e violência, tornando-

---

<sup>31</sup> Parafraseou-se o autor Daniel Sarmiento (2006), que aduz ser o direito à terra dos remanescentes de quilombo, também um “direito fundamental cultural”.

se um problema desnecessário diante das distintas formas que as identidades possuem para os indivíduos em sociedade.

Não nos cabe aqui questionar a legitimidade das identidades quilombolas. Entretanto necessário enfatizar que o próprio Estado formata de maneira extremamente objetiva e/ou jurídico-formal quem serão os detentores dos direitos, afastando-se completamente das novas formas de etnicidade que tem surgido no interior das comunidades tradicionais.

Ademais, é fato notório que a mídia continua utilizando de discursos conservadores em favor dos grandes latifundiários. Neste sentido, faz-se mister apresentar os argumentos da antropóloga Ilka Boaventura Leite (2010), que refuta a ideia de manipulação de identidades para fins exclusivamente políticos. Segundo ela, o novo argumento da racialização, ou mesmo da etnização não é suficiente para liquidar os princípios que se interpõem a estas vozes de uma humanidade banida, empurrada para fora da ordem ou tornada fora da lei:

Um forte argumento veiculado na mídia brasileira sustenta que o direito constitucional introduzido pelo Artigo 68 regulamentado no decreto 4887 tem sido pretexto para a ação de grupos oportunistas titularem terras, usurparem grandes fazendeiros, empresários bem intencionados e cumpridores da lei. A ênfase na racialização das lutas sociais, segundo estes, teria impulsionado os casos de manipulação de identidades para fins exclusivamente políticos. Como estudiosa do assunto fico admirada com a frequência que estas ideias alcançam a grande imprensa, ao mesmo tempo em que a voz dos quilombolas está sendo sempre abafada. Argumentos com este teor têm sido surpreendentemente alardeados até por especialistas na questão agrária brasileira, que sem nenhum conhecimento do assunto, ousam transpor, de forma superficial e reducionista, a questão dos quilombos à dos movimentos dos sem-terra (principalmente o MST), como se um fosse construído sob as supostas bases atribuídas ao outro. É importante considerar, mais do que o caráter racista atribuído a estes grupos, buscar saber o que representa na história contemporânea do Brasil os direitos territoriais dos grupos expropriados como os do sem-terra referidos. O novo argumento da racialização, ou mesmo da etnização não é suficiente para liquidar os princípios que se interpõe a estas vozes de uma humanidade banida, empurrada para fora da ordem ou tornada fora da lei. (LEITE, 2010).

Neste aspecto, o direito fundamental cultural assegurado aos remanescentes de quilombos diz respeito exatamente às possibilidades de garantir a afirmação de suas identidades, nos seus “*locus*” de representações e do imaginário mitológico das sociedades tradicionais, a fim de que estes continuem reproduzindo sua existência coletiva, através de critérios político-organizativos do próprio grupo. Nesse sentido, pondera Sarmiento (2006) :

**[...] o direito à terra dos remanescentes de quilombo pode ser identificado como um direito fundamental cultural (art. 215, CF), que se liga à própria identidade de cada membro da comunidade.** Neste ponto, não é preciso enfatizar que o ser humano não é um ente abstrato e desenraizado, mas uma pessoa concreta, cuja identidade é também constituída por laços culturais, tradições e valores socialmente compartilhados. E nos grupos tradicionais, caracterizados por uma maior homogeneidade cultural e por uma ligação mais orgânica entre os seus membros, estes aspectos comunitários da identidade pessoal tendem a assumir uma importância ainda maior. (SARMENTO, 2006, grifo nosso).



Considerando ainda a definição de Chiriboga (2006), o direito à identidade cultural de um grupo não é estática e tem constituição heterogênea, ao contrário, ela é fluida e se dá num processo de revalorização dinâmico, resultado de contínuas discussões internas ou de influências de outras culturas. Esse direito à uma identidade cultural basicamente consiste no direito que todo grupo étnico-cultural e seus membros tem de pertencer a uma determinada cultura e ser conhecido como diferente. O direito de conservar sua própria cultura e patrimônio cultural tangível ou intangível, não sendo forçado a pertencer a uma cultura diferente ou a ser assimilado, involuntariamente por ela.

Neste sentido, quando a Constituição da República garante às comunidades remanescentes de quilombos o seu direito à terra, ela visa assegurar não apenas a titulação das terras ocupadas por estas comunidades, visa acima de tudo, garantir-lhes outros direitos fundamentais intrínsecos à sua condição de cidadãos, visa a preservação da sua cultura, da sua identidade e, conseqüentemente, de sua dignidade.

*“A Constituição refere-se não apenas a direitos coletivos, mas também a espaços de pertencimento em territórios, com configuração distinta da propriedade privada. Esta, de natureza individual, com o viés da apropriação econômica. Aqueles, como ‘locus’ étnico e cultural”* (Duprat, 2007, p.14). Nas entrelinhas, o art. 216 os descreve como espaços em que os diversos grupos formadores da sociedade nacional têm modos próprios de expressão e de criar, fazer e viver (incisos I e II).

A Cultura passa a ser vista como processo dinâmico, referente à identidade étnica dos grupos formadores da nacionalidade. Levando em conta tais premissas, Rios (2007) afirma que a Constituição de 1988 pretendeu assegurar que os diferentes grupos formadores da sociedade gozem da proteção quanto a seus modos de viver – o direito à cultura própria. Neste sentido:

[A Constituição] estabelece a garantia de ampla participação social e política desse seguimento (ou minoria) através dos benefícios sociais que a igualdade segundo a lei impõe, sem descurar-se das diferenças culturais, ínsitas a todas as minorias étnicas. (RIOS, 2007, p.109).

Como bem reitera Sarmiento (2006), para os quilombolas a terra possui um significado completamente diferente da que ele apresenta para a cultura ocidental hegemônica. Não se trata apenas da moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica.

Daniel Sarmiento citado por Rothenburg (2008), explica que privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, absorvido pela sociedade envolvente. Portanto, não é só a

terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Muito mais que isso, se atenta contra a própria identidade étnica destas pessoas. Daí porque, o direito à terra dos remanescentes de quilombo é também um direito fundamental cultural:

Para comunidades tradicionais, a terra possui um significado completamente diferente da que ele apresenta para a cultura ocidental de massas. Não se trata apenas de moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica. Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, absorvido pela sociedade envolvente. Portanto, não é só a terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Dessa forma, não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se atenta contra a própria identidade étnica destas pessoas. Daí porque, o direito à terra dos remanescentes de quilombo é também um direito fundamental cultural. (SARMENTO *apud* ROTHENBURG, 2008, p. 468).

Na mesma linha segue Rios (2007), para quem a proteção às terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos deve ser entendida como direito fundamental cultural, por se tratar de um direito constitucionalmente garantido em um Estado que se pretende Democrático e Pluriétnico.

Entendemos que nesta ótica pluralista de respeito às diferenças, a etnicidade pode representar a formação da autoconsciência do indivíduo e do grupo sobre suas especificidades culturais, formando identidades sem colocar em xeque os direitos fundamentais já consagrados pela humanidade.

Nos movimentos étnico-culturais destaca-se a demanda pelo reconhecimento de identidade cultural de um determinado grupo diferenciado, que significa a garantia de vivenciar seus valores, sua língua, sua organização social dentro do Estado-Nação de formação pluriétnica. (APARÍCIO, 2011).

Enfatizamos novamente que a auto-identificação é elemento definidor essencial da condição de grupo étnico e a regularização fundiária deve necessariamente respeitar a pluralidade de formas de ocupação da terra decorrente da diversidade sociocultural e étnica.

Neste sentido, a cultura não pode ser medida numa única escala, ao contrário, se considerarmos verdadeiramente a diversidade, verificaremos que toda cultura é multicultural e necessita de proteção jurídica. Coaduna com estes argumentos, a antropóloga Ilka Boaventura Leite (2010):

Neste sentido é que a esfera da cultura e do direito não pode ser tratadas como se fossem isoladas, ainda que apenas para propósito de análise. As teorias culturais anteriores, ao tentar explicar a cultura em seus próprios termos falharam pelo fato de terem partido do princípio de que a cultura governa, de que todos os demais fatores podem ser excluídos da análise e do entendimento de processos culturais e comportamentos sociais nesses termos. Portanto, separar uma esfera cultural e tratá-

la em seus próprios termos não constitui uma boa estratégia (Kuper, 2002). A cultura não pode ser medida numa única escala, ou priorizando apenas os parâmetros definidos pela cultura letrada. Toda cultura é neste sentido, multicultural (Canclini, 2006). A diversidade cultural, segundo esses autores, é produto da relação, mais do que do isolamento. Importante por isto, considerar as relações de dominação e subordinação que aprofundam as desigualdades sociais e diferenças culturais, um e outro como instâncias que são indissociáveis. As experiências que levam em conta esta dinamicidade da cultura estão demonstrando que os grupos humanos têm melhor desempenho e produtividade quando não precisam abrir mão do seu passado, quando agregam ao presente todo o cabedal de saberes que foram construídos pelas gerações que os precedeu. (LEITE, 2010).

Na mesma esteira, Duprat (2007) ressalta que após a Constituição de 1988 não se coloca mais em dúvida que o Estado nacional é pluriétnico e multicultural, e que o direito, em sua elaboração e aplicação, deve ter esse marco como referência inafastável. A fim de reforçar seus argumentos, a autora comenta do art. 4 da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural:

No seio da comunidade nacional, há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao direito assegurar-lhes o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram. Assim, a defesa da diversidade cultural passa a ser, para os Estados nacionais, um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana. (DUPRAT, 2007, p. 9).

Concordamos com os argumentos da autora referida, porém ressaltamos que considerar a problemática da inclusão, da diversidade, da diferença, do outro e da proteção a todos, pessoas e grupos, é gerar novos desafios às sociedades democráticas, visto que o arcabouço jurídico, por si só, historicamente não se prestou a proteger as identidades formadoras do Estado-Nacional.

Necessário acentuar ainda, que a complexidade que faz parte dos tempos atuais expõe um cenário amplo e diversificado cultural e socialmente, onde os direitos culturais deveriam ser realizados como pragmáticos da cidadania, do conhecimento e reconhecimento da diversidade do outro, tendendo a reverter práticas sociais forjadoras da submissão, da opressão e da passividade política, mas não é.

Neste cenário de injustiças e complexidades, a consolidação de um Estado Democrático e Pluriétnico passa pelo reconhecimento da existência de grupos minoritários e tradicionais, cuja cultura e modo de viver contribuiu e ainda contribui para o enriquecimento da sociedade brasileira.

Na prática, contudo, a efetivação dos seus direitos étnicos e territoriais que estão intrinsecamente ligados aos direitos culturais, caminha a passos lentos. O que contraria a ideia de um novo paradigma, de um Estado Democrático capaz de assegurar as identidades étnicas das comunidades tradicionais.

Numa sociedade excludente e incapaz de implementar os direitos fundamentais culturais dos remanescentes de quilombos, estes se vem impedidos de exercer a cidadania plena<sup>32</sup>. Cidadania esta que durante diversos períodos históricos lhes foi negada. Alcançou, entretanto, um *status* abstrato. E para determinados grupos sociais continua na abstração. Abstração, pois entendemos que a cidadania “concreta” só pode ser concebida como um movimento político e social continuado, um processo em permanente potência de libertação das opressões sociais, ou então perderá seu sentido.

A cidadania do Modelo Nacional se restringia a ideia de uma categoria, de um conceito abstrato, de “*status*” que possibilitou a atribuição de privilégios políticos, afeita a distinção entre pessoa e cidadão, girando em torno de integração e assimilação, sem respeito algum à diversidade.

Diferentemente daquilo que foi pensado por Marshall (1967) neste período histórico, passamos a delimitar um novo conceito de cidadania que nos parece mais adequado à realidade e complexidade brasileira, neste Estado que se pretende Democrático de Direito.

Partindo destes pressupostos, verificamos a necessidade de delimitar o conceito de cidadania refutando algumas definições que surgiram ao longo dos tempos. Verificamos a necessidade de ampliar este conceito. O exercício a seguir, pretende demonstrar as inconsistências e manipulações conceituais. Verificaremos a relevância de um novo conceito de cidadania no cenário político brasileiro para inclusão de grupos excluídos historicamente.

Problematizaremos ainda, as especificidades da cidadania de minorias vulneráveis. Deste modo, verificaremos as possibilidades e os desafios na construção da sua cidadania, onde se permita reorganizar as esferas públicas, assegurando que todos os grupos e culturas possam encaminhar suas demandas políticas, numa lógica de reconhecimento político e social nas agendas do Estado. E por fim, apresentaremos possibilidades teóricas no que tange a cidadania multicultural das comunidades quilombolas. É o que passamos a fazer.

---

<sup>32</sup> Partimos do pressuposto de que cidadania plena se refere ao processo de evolução da cidadania realiza-se através da conquista de direitos ao longo da história. A cidadania é pensada por Marshall nos aspectos civil, político e social. (MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967).

#### IV DELIMITANDO O CONCEITO DE CIDADANIA: A INTER-RELAÇÃO ENTRE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

Delimitar o conceito de cidadania é talvez demonstrar as injustiças sociais decorrentes de sua não concretização. Hoje, a problemática da cidadania é reconhecidamente uma das mais importantes questões do nosso tempo.

Importante ressaltar que nos interessa a conceituação da cidadania contemporânea, a partir da qual a construção simbólica da identidade e do sentimento de pertença do indivíduo são pressupostos de existência de um Estado que respeita e promove a alteridade<sup>33</sup>. Sob este enfoque, desenvolveremos o presente capítulo. Entretanto, faremos uma breve incursão histórica, a fim de demonstrar as variações conceituais do termo cidadania.

Enfatizaremos que a cidadania é fundamental para entendermos as novas conjunções do Estado, pois intrínseco no seu conceito a necessidade de realização dos Direitos Humanos. Ademais, as identidades devem necessariamente compor a cidadania como parte do reconhecimento do indivíduo pelo Estado, basilar para a afirmação dos sujeitos de direitos, partes integrantes da própria *res pública*.

A palavra cidadania provém do latim *civitatem* que significa cidade. Isto nos remete a expressão grega *polis*, cidades-estados antigas; tipo de organização a que é atribuído, pela maioria dos historiadores, o conceito tradicional de cidadania. Nesta fase cidadania se restringia à participação política de determinadas classes sociais. Cidadão era o que morava na cidade e participava de seus negócios. (BARACHO, 1994).

De acordo com Chauí (1993), os gregos, e depois os romanos, foram os primeiros a *descentralizar* o exercício do poder que sempre existiu no mundo antigo. A grande diferença entre o mundo greco-romano e as sociedades que o precederam é o modo pelo qual se exercia o poder, identificado com um determinado indivíduo, que o era chefe da família, do clã ou da aldeia (rei, faraó etc.), sendo legitimado pela dimensão sobrenatural e divina. Deste modo, o sujeito individual detinha a prerrogativa de impor algo de acordo com a sua vontade, interesse ou necessidade. Assim, a vontade do governante era o parâmetro para a ocorrência da guerra, da paz, da vida ou da morte, da justiça ou da injustiça, portanto, nos grandes impérios orientais – Pérsia, Egito, Babilônia, Índia, China – vigorava o poder despótico ou patriarcal.

---

<sup>33</sup> Segundo apontamentos da Banca Examinadora desta dissertação, na pessoa do Prof. Matheus de Mendonça Gonçalves Leite, cabe a reflexão: “A cidadania plena, não seria o direito que cada cidadão possui, em não obedecer aos direitos nacionais?” Sem respostas imediatas, limitamo-nos a incluir a discussão em agenda de pesquisa.

Já na Idade Média, com advento do modo de produção feudal, não se pode pensar em cidadania, pois inúmeros aspectos de ordem sócio-econômico-cultural inviabilizaram a sua existência. Neste período, a sociedade feudal estava dividida em estamentos e as relações sociais existentes eram de servidão e de obrigações recíprocas.

Ora, pensar em cidadania neste período, é necessariamente caminhar pelo itinerário do poder, já que o modelo de cidadania que temos até então, é o da sociedade greco-romana. A estrutura de poder no feudalismo estava gestada de forma hierárquica e inquestionável, ou seja, a hierarquia medieval nutria-se de valores e crenças de cunho religioso, resultante da vontade de Deus.

Segundo Chauí (1995), se no mundo antigo os gregos e os romanos inventaram o espaço público (espaço singular para o exercício de cidadania), o período medieval praticamente o pulverizou. A partir do momento que os agentes do poder daquela sociedade se baseavam num universo simbólico, inerente ao espaço privado, não havia nenhuma possibilidade de se estabelecer o exercício da cidadania: esta somente se materializaria pela existência de um espaço em que todos tivessem iguais possibilidades de propor, discutir e deliberar os assuntos de interesse coletivo. Este espaço seria o espaço público. Portanto, neste espaço privado, a cidadania é ausente.

Com o Renascimento, houve um profundo questionamento atinente à valorização do universo teológico enaltecido pelos medievais, recuperando-se a cultura greco-romana. A ideia em relação à cidadania foi retomada e, concomitantemente, iniciou-se a construção da *concepção moderna de cidadania*, que se expressou a partir das revoluções burguesas, Revolução Inglesa do século XVII e Revolução Francesa do século XVIII. (CHAUÍ, 1995).

Além do ressurgimento da cidadania, no Renascimento elaborou-se uma profunda transformação na visão de mundo, até então predominantemente teológica. Uma das características mais marcantes desse período foi o surgimento da concepção individualista em referência ao homem. No mundo antigo e medieval, o sujeito individual não existia praticamente, era subordinado a polis, ao clã, à aldeia ou, na Idade Média, como sendo um servo obediente a Deus e submisso às regras do feudo. (PINSKY, 2014).

O Renascimento retratou a visão burguesa que iria repercutir na moderna concepção a respeito do homem. Com a cultura burguesa, houve uma valorização do indivíduo. Com o advento do homem burguês, iniciado no Renascimento, Deus deixou de estar no centro das motivações culturais para dar espaço ao homem, isto é, a visão predominante passou a ser antropocêntrica.

Pinsky (2014) explica que quando emergiu a ideia de cidadania na Europa do séc. XVIII, a questão das identidades coletivas heterogêneas ficou inicialmente fora do olhar dos pensadores e políticos, pois interessava-lhes apenas o indivíduo. A idealização do conceito de cidadão evoluiu em sociedades que eram relativamente homogêneas, tanto racial quanto religiosa e etnicamente, por outro lado, e mais importante, a heterogeneidade não foi vivida como um problema a agendar.

Portanto, a cidadania surgida na Europa, no século XVIII, com a Revolução Francesa, priorizava os chamados direitos civis (ou direitos naturais). Estes, por um lado, estavam em sintonia com os princípios e interesses burgueses: individualismo, igualdade e liberdade. Por outro, os referidos direitos trouxeram contribuições que ultrapassaram os interesses dos burgueses.

Sob esta ótica, a liberdade individual presente nos direitos civis, contempla, segundo Marshall (1967), a liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento, direito à justiça, escolha de atividade e o lugar aonde iria exercê-la (que era negada pelo costume). Além disso, a liberdade formal, *“serviu de moldura para centenas de lutas sociais que redundaram na efetiva melhoria das condições da classe operária de desfrutar de fato seus direitos civis e políticos”*. (ROUANET, 1994, p. 25).

Nesta perspectiva, já não se tratava de acabar com a miséria obviamente desagradável dos estratos mais baixos da sociedade, mas de transformar o modelo geral de desigualdade. Conforme este autor:

O que importa é que se produza um enriquecimento geral do conteúdo concreto da vida civilizada, uma redução generalizada do risco e da insegurança, uma igualação em todos os níveis entre o menos e os mais afortunados. [...] A igualação não se produz tanto entre as classes como entre os indivíduos dentro de uma população que, por isto, já consideramos uma classe a igualdade de status é mais importante que a igualdade de rendas. (MARSHALL, 1967, p. 95).

Marshall (1967) questiona a compatibilidade da cidadania e da desigualdade social, tradicionalmente aceita, na qual é perfeitamente plausível no interior da sociedade de classes, a coexistência de indivíduos iguais na cidadania, mas desiguais nas condições materiais de existência e de oportunidades. A cidadania seria apenas um *status* de igualdade entre todos os seus membros, enquanto que a sociedade de classes significava a aceitação das desigualdades como consequência da organização social.

No século XIX, sob o impacto das revoluções política, industrial e demográfica, que uniram massas numa busca incessante e turbulenta frente à modernidade, a confrontação entre as diferenças surgidas tornou urgente achar soluções para possibilitar a convivência. O conceito de “cidadão”, expandido para incluir a democracia, foi então utilizado como método para

permitir e legitimizar a coexistência de tantos homens diferentes. Só que isso, dentro do ideário da cidadania, podia ser feito unicamente por meio da negação de diferenças grupais. (PINSKY, 2014).

Em fins do século XIX, na Europa, a cidadania passava a conter os chamados direitos políticos. Estes albergavam o direito ao sufrágio universal, direito a formar organização sindical ou partidária. Sabemos que os direitos políticos eram frequentemente negados para a grande maioria dos trabalhadores, à medida que o direito ao voto era facultado apenas aos proprietários. Os sindicatos, nos governos liberais, eram proibidos e os partidos de massa não legalizados. Desta forma, os direitos políticos eram o resultado de incessantes lutas das classes trabalhadoras. (PINSKY, 2014).

A terceira esfera dos direitos da cidadania diz respeito aos direitos sociais, que *“são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade”* (COUTINHO, 1999, p. 50). As reivindicações por direitos sociais se confundem com as contendas organizadas pela classe operária: com o desenvolvimento do sistema capitalista as condições sub-humanas de sobrevivência são uma constante.

Na Modernidade, a vinculação do cidadão a uma sociedade política nacional legitimou exercício de direitos e deu legitimidade ao poder político, viabilizando a formação de uma dimensão territorial estatal. A cidadania se ligou a uma mera questão de identidade nacional, movida por valores comuns. Neste momento histórico, vigeu a lei da maioria, sem preocupações com as diversidades, com o pluralismo.

Segundo Marshall (1967, p. 84), a cidadania *“exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum”*.

Percebemos que o conceito de cidadania fora utilizado de forma abstrata para permitir e legitimizar a coexistência da diversidade. Só que isso, dentro do ideário da cidadania, pode ser feito unicamente por meio da negação da própria diversidade. Inevitavelmente o método utilizado gerou a assimilação de grupos “não pertencentes”. O mero fato de não pertencer a determinados grupos, justificava tratamentos opressores, apesar da estabilidade apregoada a partir da semifictícia condição de cidadania a todos os indivíduos que faziam parte do Estado Nacional.

A universalidade e abstração das categorias jurídicas não penetravam na realidade, fazendo com que os grupos sociais organizassem o seu próprio direito de acordo com as suas imensas necessidades. Aliás, o sonho iluminista homogeneizador, de um mundo governado por



leis – ainda mais leis gerais, abstratas e universais – não foi um sonho, mas um legítimo pesadelo. (PINSKY, 2014).

Pesadelo este que culminou na 2ª Guerra Mundial. E diante dos horrores provocados pelo holocausto, grande marco de desrespeito ao valor dignidade da pessoa humana, os direitos humanos ganharam força.

A cidadania e o sistema capitalista entraram em guerra no século XX. Em especial, os direitos humanos sociais e culturais, irradiaram seus valores às relações privadas e públicas, juridicamente subordinam o mercado à justiça social; a livre barganha fica sujeitada aos direitos. (MARSHALL, 1967).

No plano normativo foi a partir de 1948, com a fundamentalização do princípio da dignidade da pessoa humana pelos Estados Constitucionais, que se deram as condições de possibilidades para a garantia dos direitos fundamentais, com a criação da Organização das Nações Unidas e em sequentes tratados de Direitos Humanos a destacar a Declaração Universal dos Direitos do Homem. (BOBBIO, 1992).

Na mesma esteira, importante destacar que, conforme Bobbio (1992), os Direitos Humanos foram criadores da Modernidade jurídica. Vejamos:

O admirável movimento de internacionalização dos Direitos Humanos, tem impulsionado transformações nos modelos políticos-institucionais e suas fórmulas modernas. Desde a sua inauguração, a história dos Direitos Humanos vem ganhando novos contornos e novos espaços. E, na segunda metade do Século XX se vê consolidar o Direito Internacional dos Direitos Humanos e a expressiva normatização para sua proteção. A tragédia humanitária patrocinada pelos totalitarismos e pelas guerras planetárias feriu a consciência da humanidade e serviu de motivação à comunidade internacional para a construção de parâmetros éticos, normatizados convencional e constitucionalmente para as atuações estatais dentro e fora das suas fronteiras territoriais. (BOBBIO, p. 28, 1992).

Avançaram as garantias de proteção e de promoção pelo Direito contra as variadas formas de dominação, de opressão e de descasos políticos e privados. Nesse sentido, cidadania e direitos humanos representavam mecanismos de proteção permanente da pessoa humana das ações abusivas dos poderes político, social, econômico e culturais hegemônicos.

Os Direitos Humanos possuem, assim, em sua genética, um duplo exponencial: uma potência para resistir à onipotência do Estado; e um limite a capacidade dos poderes sociais instituídos, de negar a capacidade dos indivíduos, em cujo nome eles passam a existir. Dalmo de Abreu Dallari (1999) ressalta os objetivos fundamentais da Declaração, quais sejam: certeza, segurança e possibilidades de direitos:

O exame dos artigos da declaração revela que ela consagrou três objetivos fundamentais: a certeza dos direitos, exigindo que haja uma fixação prévia e clara dos direitos e deveres, para que os indivíduos possam gozar dos direitos ou sofrer imposições; a segurança dos direitos, impondo uma série de normas tendentes a

garantir que, em qualquer circunstância, os direitos fundamentais sejam respeitados; a possibilidade dos direitos, exigindo que se procure assegurar a todos os indivíduos os meios necessários à fruição dos direitos, não se permanecendo no formalismo cínico e mentiroso da afirmação de igualdade de direitos onde grande parte do povo vive em condições sub-humana. (DALLARI, 1999, p.179).

Reafirmamos que os Direitos Humanos surgiram em um contexto histórico turbulento, como instrumentos usados na defesa da pessoa humana contra os poderes absolutos, contra estruturas permanentes de opressão e de dominação. Evidentemente que o arcabouço jurídico supracitado representou e representa um movimento sem precedentes em termos de normatização para as atuações estatais dentro e fora das suas fronteiras territoriais. Ademais, dentro do recorte da presente pesquisa, não nos cabe aprofundar em sua efetividade e eficácia.

Em diferentes graus de efetividade e eficácia, apenas verificamos que a fundamentalização dos direitos humanos pelos Estados contemporâneos tem repercutido tanto sobre as maiorias marginalizadas e excluídas quanto nas minorias étnicas e culturas vulneráveis.

Os direitos humanos se colocam como referencial de um ideal político e social a ser alcançado, mantendo a dimensão normativa da cidadania, como um comportamento coletivo desejado. E desse modo, a cidadania vinculada à política dos direitos humanos e não amarrada somente aos valores nacionais particulares pode se tornar um meio de realização da pessoa humana; pode sustentar um projeto de natureza holística, de interação local-global.

Entretanto, para a finalidade sucinta a que nos propomos, resta esclarecer que esta posição é considerada contraditória ou mesmo divergente, já que alguns autores criticam as intencionalidades evidentemente universalistas dos Direitos Humanos. Apenas para citar, acerca do tema, Boaventura de Sousa Santos e João Arriscado Nunes asseveram:

A afirmação da igualdade com base em pressupostos universalistas como os que determinam as concepções ocidentais, individualistas, dos direitos humanos, conduz à descaracterização da negação das identidades, das culturas e das experiências históricas diferenciadas, especialmente à recusa de reconhecimento de direitos coletivos. (SANTOS; NUNES, 2003, p.63).

Nesta perspectiva e considerando a realidade social, entendemos que um único sistema normativo, por si só, não se prestará a garantir a proteção dos direitos de todos os seres humanos, considerados em suas especificidades. Esta garantia e proteção deve se dar, prioritariamente dentro dos Estados, onde os indivíduos e grupos sociais corriqueiramente tem sofrido com violações das mais diversas, apesar de tutelados pelos Direitos Humanos.

Deste modo, para se pensar nacionalmente e localmente é necessário considerar a problemática da inclusão, da diversidade e da diferença, enquanto novos desafios às sociedades democráticas. Desafios necessários àqueles Estados Nacionais que fundamentalizaram apenas o “discurso” de Direitos Humanos e legitimaram o *status* de Cidadania.

Rossana Rocha Reis (2004), em seu artigo “*Soberania, Direitos Humanos e Migrações internacionais*”, apresenta discussões atuais sobre a “cidadania pós-nacional”<sup>34</sup>. Estas discussões demonstram a relevância em se pensar os Direitos Humanos inter-relacionado com a cidadania mundial:

A criação de um regime internacional de direitos humanos estaria, pois, levando a uma perda de autonomia do Estado na tarefa de decidir sobre questões referentes ao direito de entrada, ao tipo de diferenciação entre nacionais e estrangeiros dentro de seu território, ao direito de residência permanente e aos critérios de nacionalização. Diante deste quadro de transferência de direitos do cidadão para o indivíduo, alguns autores consideram que o Estado está perdendo o controle de suas fronteiras e que estaria surgindo uma espécie de cidadania pós-nacional ou transnacional. O que o argumento em torno da cidadania mundial e da perda do controle das fronteiras pelo Estado afirma é que, diante do novo contexto internacional, o “nós” estaria perdendo essa capacidade de decidir sobre as identidades e os direitos relacionados a elas. Ou seja, não só o Estado estaria se tornando impotente diante da circulação de indivíduos entre fronteiras, como também a identidade nacional estaria perdendo a centralidade como fonte do reconhecimento de direitos de cidadania. Afirma-se que a decisão sobre as fronteiras não é mais uma decisão política, mas que as fronteiras são estabelecidas por convenções, tratados e legislações internacionais de acordo com critérios relacionados aos direitos individuais universais. (REIS, 2004).

Neste sentido, a ação da cidadania para além do Estado, mas não sem este, deve estar cada vez mais ligada aos Direitos Humanos, e sua prática deve remeter também à defesa da liberdade institucionalizada e juridicizada, que vai além da abstração igualitária dos direitos internos. A cidadania com vínculos nos Direitos Humanos não se vê restrita ao exercício do voto, à nacionalidade ou à prestação obrigatória de alguns serviços, tais como o serviço militar ou eleitoral. A cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, assim como é a dignidade e o desenvolvimento humano.

As condições de materialidade fática que requer a realização da cidadania resultam da efetivação de um conjunto de direitos e de obrigações fundamentais sociais, (individuais e coletivas), sob a ótica da proporcionalidade e do equilíbrio que demandam os interesses individuais, coletivos e sociais. Trata-se de uma cidadania onde o sujeito/cidadão é concebido como um ser concreto, para além de uma abstração jurídica.

A pessoa humana enquanto sujeito de direitos universais não pode mais ser reduzida somente a um ponto de convergência de normas estatais. A cidadania pós-nacional há que ser compreendida na sua dimensão paradoxal, jurídica e política, entretanto, uma deve legitimar o exercício da outra. Neste sentido, Bertaso (2012):

As duas principais dimensões de cidadania, a jurídica e a política, vão incorporando novas significações. A dimensão jurídica se sustenta na pretensão de uma sociedade justa e que comporta formas desejadas de reconhecimento individual e coletivo. (...)

---

<sup>34</sup> Entendemos que a discussão sobre cidadania pós-nacional é relevantíssima, porém, limitamo-nos a citar a obra da referida autora, no intuito de demonstrar a necessidade e o interesse em aprofundamento neste debate tão atual.

Já a dimensão de potencial político está associada às lutas sociais. A primeira legitima o exercício dos direitos, tendendo a garantir, redistribuir e incorporar os avanços sociais, inclusive aqueles de natureza simbólica e material. A dimensão política funciona como um conjunto de condições de lutas daqueles que estão excluídos e/ou esquecidos socialmente, sempre que as formas de vida tornam intoleráveis caracterizando um quadro de indignidade. (BERTASO, 2012, p.16).

Feitas estas considerações, evidenciamos que a cidadania deve transitar permanentemente, se identificando de forma pontual entre o sistema político e os movimentos emancipatórios, locais e globais em defesa de todas as formas de vida. Ela deve ser pensada como um movimento político e social continuado, um processo em permanente potência de libertação das opressões sociais. Compreendida assim, o cidadão diferente do modelo nacional possui potencial político concreto, pelo que se reconhece como ator social.

Os Direitos Humanos devem funcionar como um referencial ético para a cidadania e esta deve garantir a prática dos Direitos Humanos. Neste sentido:

Além de constituir um status legal de exercício de direitos, a cidadania implica complexidade e ambivalência. Significa num só tempo, um referencial de efetivação de direitos humanos e uma medida de igual dignidade (sua dimensão jurídica); tanto é uma pragmática de preservação e de cuidados culturais, ecológicos e ambientais (sua dimensão ética); quanto a uma capacidade/potência do sujeito de interferir política e socialmente nas decisões e nos assuntos que norteiam a esfera pública, seja ela estatal ou não, local ou global (sua dimensão de potência política. Assim, a cidadania se torna um potencial de poder político concreto. (BERTASO, 2007, p.62).

Por fim, entendemos que a cidadania que vislumbramos e defendemos até este ponto está longe de ser concretizada em um país que continua suprimindo direitos, apesar de tê-los jurisdicionado. Apostamos na tese sobre a *'inconclusão da cidadania'*, defendida por José Murilo de Carvalho, em *Cidadania no Brasil- o longo caminho*.

Nesta obra, Carvalho (2005) defende que o direito a esse ou àquele direito- suponhamos liberdade de pensamento e voto- não é garantia de direito a outros direitos- suponhamos segurança e emprego-, o que tem gerado historicamente, no caso do Brasil, uma *cidadania inconclusa*. O autor procura mostrar que a garantia de direitos civis ou políticos no Brasil estiveram e estão longe de representar uma resolução dos muitos problemas sociais aqui presentes - e a recíproca é verdadeira: eles marcham em velocidades díspares. A agudização dos problemas sociais, aliás, tem provado que não há um atrelamento necessário entre as três dimensões políticas de direitos (políticos, civis e sociais).

A *inconclusão* da cidadania é fato quando constatamos que são suprimidos direitos fundamentais de minorias vulneráveis, sejam comunidades tradicionais indígenas, quilombolas, sejam crianças, adolescentes, mulheres ou idosos.

A *inconclusão* da cidadania suprime o direito de realização plena do ser humano. Afasta as possibilidades de uma vida digna. Reforça a exclusão, a discriminação e a marginalização de quaisquer grupos, sejam identitários e culturais, ou não.

Entretanto, apesar de parecer utópico diante das evidências estudadas, nos parece relevante delimitar uma conceituação de cidadania apropriada aos argumentos dispensados, pois prioriza o respeito e o reconhecimento das diferenças:

A cidadania carece de ressignificação quanto ao seu conceito, a fim de viabilizar-se como um instituto inclusivo, de auto respeito, de respeito e reconhecimento aos diferentes, para que possa tornar-se uma proposta participativa de envolvimento social, onde os direitos, os deveres e as responsabilidades se articulem e se complementem. (BERTASO, 2013, pag. 15).

Partindo desses pressupostos, desenvolveremos a seguir, a premência em se pensar na realização de um Estado Brasileiro verdadeiramente plural, que respeite as diferenças, as diversidades e a multiplicidade de atores individuais e coletivos. Que construa condições de desenvolvimento das suas diversas identidades. Que assuma o compromisso de promover a cidadania e a dignidade de todos.

#### **4.1 A necessidade de reconhecimento formal do Estado Brasileiro Pluriétnico<sup>35</sup>**

Acentuar o passado de injustiças e exclusão no Estado brasileiro nos parece desnecessário nesse ponto de discussão em que nos encontramos. Asseverar a necessidade de inclusão de grupos étnicos vulneráveis também se faz desnecessário diante da vasta literatura explorada. Discorrer sobre a pluralidade e diversidade étnica é algo inerente à própria formação do Estado Brasileiro. Falar de reconhecimento formal do Estado Brasileiro Pluriétnico é trazer a discussão novamente para a efetivação de Direitos Humanos e a promoção da cidadania em âmbito local.

---

<sup>35</sup> Importante destacar a preocupação da Banca Examinadora, nas pessoas do Prof. Matheus de Mendonça Gonçalves Leite e Adriana Gomes Paiva, sobre as possibilidades de confusão conceitual com o Pluralismo Jurídico. Diferentemente do Estado Pluriétnico (reconhecimento formal e político de identidades culturais), aquele adentraria muito mais no campo das “reais possibilidades” de coexistência de sistemas jurídicos para além do Estado e do Direito. Partindo deste pressuposto, seriam assegurados os direitos a manifestação da cidadania e da cultura através dos costumes, tradições e normatizações intrínsecas aos grupos. Embora a discussão mereça o devido aprofundamento pela sua relevância teórica, não nos cabe fazê-la aqui, em razão da complexidade do tema, que demandaria um esforço para além do proposto. Entretanto, sucintamente colocaremos em “xeque” algumas questões que nos parecem pertinentes aos objetivos da presente pesquisa.

Deste modo, nos propomos a demonstrar a relevância em se pensar num Estado que se pretende Pluriétnico. É urgente que haja um despertar para uma nova sensibilidade estruturalmente plural, mergulhada num politeísmo de valores e sincretismos, que as Instituições da Modernidade não tiveram qualquer possibilidade de apreender. Neste sentido, Bertaso (2007):

O pluralismo está diretamente ligado à ideia de sociedades multiculturais, composta por uma pluralidade de identidades instiga a reflexão sobre as dificuldades de sustentação da ideia de cidadania e de identidades comuns. Os liberais, já no século dezanove, justificavam a universalização de alguns valores com o propósito de dar funcionamento e integração à emergente sociedade nacional que se fez em torno de uma “maioria”, construída a partir de tais valores culturais comuns. Porém, em nosso momento histórico, tal idealização abre a questão de medida e de qualidade da representação das diversas identidades (grupais e individuais), respeitante ao Estado, porquanto justificada na neutralidade das instituições frente aos direitos que guardam as liberdades fundamentais dos cidadãos. O debate atual questiona as possibilidades de sustentação de tal neutralidade, considerando as demandas dos diferentes grupos e comunidades socioculturais. (BERTASO, 2007, p.58).

Assim, o reconhecimento da diversidade deveria implicar na garantia plena de direitos a grupos sociais diversificados. No caso, é importante retomar o papel desempenhado pelo pluralismo jurídico no âmbito das discussões de uma teoria crítica do direito. O pluralismo era considerado como instrumento analítico para uma crítica ao direito positivado e, por isso, foi tratado pelos intérpretes mais dogmáticos como algo “residual” ou “periférico” das reflexões jurídicas. Eram os chamados sociólogos. (SANTOS, 1988).

Segundo Silva (2007, p. 143) “*O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais, de classes, de grupos sociais, econômicos, culturais e ideológicos*”. Mais do que isso, ele nos previne de que “*optar por uma sociedade pluralista significa acolher uma sociedade conflitiva, de interesses contraditórios e antagônicos.*”

A noção de pluralismo está relacionada aos ideais de uma sociedade democrática. O reconhecimento da diversidade social às reflexões é o resultado de um intenso processo de mobilização social por direitos em todo mundo, o que acabou resultando na edição de um conjunto de dispositivos no âmbito internacional e nacional. Neste sentido:

As Declarações e as Convenções internacionais aliadas ao processo de organização e mobilização dos grupos sociais resultaram em profundas transformações na ordem jurídica brasileira, bem como de diversos países da América Latina. Vários autores descrevem esse processo a partir da noção de ciclos, quando os ordenamentos incorporam os dispositivos para o reconhecimento dos direitos dos povos e das comunidades tradicionais. As polêmicas geradas em torno do processo fizeram com que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) revogasse a Convenção n. 107, de caráter assimilacionista, para a Convenção n. 169, que além de reconhecer a existência social dos grupos e seus direitos, adotou como critério de identificação a consciência de si, isto é, a autoatribuição. (NETO, 2011).

O processo de reconhecimento do caráter plural e multiétnico das sociedades têm favorecido a constituição de um campo jurídico do direito étnico e, portanto, de uma forma própria de refletir o direito. Isto implica no afastamento de uma postura cristalizada, expressa através de nossas práticas jurídicas, e também, na abertura de outras possibilidades de interpretação jurídica que se encontram para além desses esquemas jurídicos. As questões são por demais complexas para serem compreendidas a partir de uma única disciplina do direito. No Brasil, a ideia da diversidade e do pluralismo jurídico vem se incorporando às reflexões; gerando polêmica entre os intérpretes, que enfatizavam a universalização dos direitos. (NETO, 2011).

Não nos cabe adentrar nesta polêmica, entretanto, ressaltamos que no Brasil, o processo ganhou força com a Constituição Federal de 1988, que reconheceu a existência de diversos grupos sociais. Além dos povos indígenas (artigo 231 da CF), foram reconhecidos explicitamente os quilombolas (artigo 68 do ADCT) e os seringueiros (artigo 54 ADCT), e por isonomia, os demais grupos sociais.

Nesse sentido, Silva (2007, p.143) chama atenção para o fato de que *“a Constituição opta pela sociedade pluralista que respeita a pessoa humana e sua liberdade, em lugar de uma sociedade monista que mutila os seres e engendra ortodoxias opressivas. O pluralismo é uma realidade, pois a sociedade se compõe de uma pluralidade de categorias sociais”*.

Pensando deste modo, o Estado brasileiro pode ser considerado verdadeiramente plural, devendo prestar-se a promover a cidadania de todos os indivíduos e grupos sociais culturalmente diferenciados. Deve proteger e assegurar a reprodução material e simbólica das diversas formas de vida, inclusive a quilombola, que formalmente encontra respaldo no art. 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e em diversos dispositivos jurídicos nacionais e internacionais que foram ratificados pelo Brasil, os quais fazem referência aos grupos sociais portadores de identidade étnica.

O resgate ao respeito da diversidade deve ser um imperativo do Estado Democrático de Direito, no qual todas as culturas devem ter o direito de manifestar-se livremente, conforme o estabelecido no inciso IX, do art. 5º: *“é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”*. Portanto, é tarefa do Estado reconhecer, em primeiro lugar, as diferenças para então protegê-las, proibindo qualquer tipo de discriminação e promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (inc. IV do art. 3º).

Em relevante explanação, Souza e Barroso citados por Duprat (2011) considera que a Constituição de 1988 é um marco inquestionável na construção de um Estado Pluriétnico, pois apoia e incentiva a valorização e a difusão das manifestações culturais (...) populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional:

A Constituição de 1988 representa uma clivagem em relação a todo o sistema constitucional pretérito, ao reconhecer o Estado brasileiro como pluriétnico, e não mais pautado em pretendidas homogeneidades, garantidas ora por uma perspectiva de assimilação, mediante a qual se instala, sub-repticiamente, na alma dos diferentes grupos étnicos, novos gostos e hábitos, corrompendo-os e levando-os a renegarem a si próprios, eliminando o específico de sua identidade, ora submetendo-os forçadamente a uma invisibilidade. (...) a visão do Estado-nação orientado por uma lógica unitária e legiscentrista encontra-se atingida pela obsolescência. Confronta-se, na atualidade, com problemas gerados por uma nova noção de nação, cuja unidade antes pressuposta na verdade ocultava o fenômeno da pluralidade do corpo social, e mesmo com a noção de soberania - traduzida na capacidade de ordenação autárquica dos fatos sociais sob o seu domínio territorial - à vista, principalmente, do capital transnacional, que engendrou uma legalidade supra-estatal e retirou ao Estado a possibilidade de previsão e controle de aspectos relevantes da vida social. Assim, o que o direito recobra, e a Constituição brasileira revela, a exemplo dos demais campos do saber, é o espaço ontológico do outro, do diferente, antes destituído de qualquer conteúdo em si, porque subsumido ao universal. E a Constituição brasileira o fez de forma absolutamente explícita. Primeiro, impondo ao Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (...), apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais (...) populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (...). (DUPRAT *apud* SOUZA; BARROSO, 2011).

A seguir, apresentamos dez questões extremamente pertinentes para se pensar em possibilidades de assegurar aos grupos étnico-culturais a implementação de sua cidadania neste Estado que a coordenadora da Sexta Câmara da Procuradoria Geral da República descreve ser Pluriétnico, são elas:

- 1) O Brasil é uma sociedade plural, onde se respeitam todos os grupos étnico-culturais;
- 2) Cada grupo étnico-cultural constitui uma coletividade com modos próprios de fazer, criar e viver;
- 3) Esses grupos têm, em comum, uma relação especial com o território, relação esta que tem que ser protegida, porque indissociável da identidade;
- 4) O direito a manter essa relação com o território, porque de natureza fundamental, é de aplicação imediata;
- 5) Não é possível o deslocamento desses grupos de seus territórios tradicionais, salvo situação de absoluta excepcionalidade, garantido o seu retorno tão logo cesse a causa que o determinou;
- 6) Qualquer atividade a ser desenvolvida por terceiros, no âmbito desses territórios tradicionais, depende do consentimento informado do grupo;
- 7) A identidade do grupo apenas por este é definida (critério da auto atribuição).
- 8) Não pode haver, num Estado plural, disputa por direitos identitários. Eventual controvérsia está limitada a alguns direitos conferidos em função da identidade;
- 9) A cultura, porque definida enquanto modo de viver, criar e fazer de um grupo, é um processo dinâmico, que se renova dia-a-dia. Acabam as categorias aculturado/selvagem, e nenhum grupo é obrigado a ficar imobilizado no tempo para ter direitos decorrentes de sua identidade/cultura;
- 10) O direito nacional, em face desses grupos, há de ser aplicado tendo em vista as suas especificidades, sendo assegurado aos seus membros que possam entender e



fazer-se entender nas suas atuações políticas, jurídicas e administrativas. (DUPRAT, 2011).

Questionamo-nos se as dez questões que a autora apresenta são utopias ou possibilidades interpretativas através das quais os entes federados devem pautar-se, pois os tópicos tratam da reprodução de dispositivos legais baseados no “dever ser” do Direito positivo. Entretanto, quando abordamos a necessidade de reconhecimento formal do Estado Brasileiro Pluriétnico, entendemos que ele ainda não existe tal como deveria.

Lado outro, evidenciamos que as afirmações em cada tópico acima descrito são veementemente imperativas, demonstrando respeito ao grupo, em razão da sua diversidade. Porém, entendemos que ainda cabe às instâncias jurídico-políticas criarem mecanismos de constituição deste Estado que implemente e resguarde os direitos étnicos de seus cidadãos, que respeite a diversidade cultural dos indivíduos e dos agrupamentos sociais.

A compreensão de que vivemos em sociedades plurais e multiculturais, composta por uma diversidade de identidades instiga a reflexão sobre as dificuldades de sustentação da ideia de cidadania e de identidades comuns. O debate atual questiona as possibilidades de sustentação de uma neutralidade das instituições estatais frente aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Atualmente, o grande desafio em sociedades multiculturais é a compreensão de que a cidadania possui em seus genes, o político e o jurídico como constituinte de suas possibilidades de realização, independentemente das identidades que possam ter as pessoas e as comunidades em particular. Porém, a questão central diz respeito à pluralidade de identificações que precisam de reconhecimento social e político; as diferenças são o que identificam e, em sociedades multiculturais, são as principais fontes de identidades.

Levar em conta a pluralidade cultural implica pensar formas de reconhecer, valorizar e incorporar as identidades plurais em políticas públicas estatais. Significa, ainda, refletir sobre mecanismos discriminatórios que tanto negam voz a diferentes identidades culturais, silenciando manifestações e conflitos culturais, bem como buscando homogeneizá-las numa perspectiva monocultural.

Epistemologicamente, o conceito tradicional de cidadania foi construído na tentativa de justificar o funcionamento de determinado modelo estatal que expressasse uma sociedade com características simples, com vinculação à ideia de uma identidade nacional. Porém, vislumbramos que este conceito não foi capaz de levar à realização do sujeito humano, em razão das limitações e insuficiências de um conceito jurista tradicional.

Do mesmo modo, no Brasil a “identidade nacional” se deu sob a perspectiva elitista que através de vários discursos tentaram legitimá-la, entretanto, a própria formação social do país demonstra movimentos contrários a esta homogeneização cultural. Vejamos:

Ocorre que o modelo de Estado- Nação foi uma invenção europeia, transformando-se em parâmetro ideal para todos os povos, em geral na esteira do Colonialismo e do Imperialismo. Não obstante as mais diversas condições, tradições e tendências dos diferentes povos, culturas e civilizações, as administrações coloniais e as empresas imperialistas deixaram em todo o mundo a fórmula Estado-Nação. Contudo, a história da sociedade brasileira, com suas diversas rupturas e os seus distintos emblemas, resulta difícil, senão impossível, pensar em *identidade nacional*. São vários os emblemas que as elites dominantes criam e recriam para sugerir ou impor algo com o significado de identidade nacional: Independência ou Morte, Ordem e Progresso, Nacionalismo e Industrialização, Nova República; ou Conciliação e Reforma, Lusotropicologia, Homem Cordial, Democracia Racial; além de outros signos, símbolos, emblemas ou alegorias com as quais em geral, as “elites” compõem a sua visão da sociedade nacional, em cada ocasião. (IANNI, 2004, p. 161).

Ianni (2004) ainda assevera que o Brasil é um país no qual a mestiçagem envolve todas as etnias que compõem a população, desde as várias etnias nativas e africanas às europeias e asiáticas. Sim, um laboratório étnico excepcional. Aí se combinam tolerância e intolerâncias, formas veladas e formas abertas de preconceito racial, outra vez envolvendo as múltiplas etnias que forma a sociedade. Sem esquecer que a densidade social, compreendendo etnias, situações econômicas, condições políticas, elementos culturais é desigual nas distintas regiões do país. Bem como em diferentes setores ou estratos sociais; criando-se assim toda uma gama de acomodações e tensões, tolerâncias e intolerâncias, um caleidoscópio multicolorido, ao mesmo tempo estridente e fascinante.

Diante deste labirinto de elementos culturais e étnicos não se pode conceber uma identidade nacional, mas diversas identidades nacionais. Não se pode pensar em cultura, mas em diversas culturas coexistindo mutuamente no mesmo território. “*São muitos os elementos sociais, culturais, religiosos, linguísticos e psicológicos, além dos políticos, econômicos e demográficos que se aglutinam e desenvolvem, produzindo diferentes configurações não só étnicas como culturais*”. (IANNI, 2004, p. 162).

Neste ponto, entendemos que o termo cidadania multicultural é perfeitamente cabível no caso do Brasil, pois refere-se à possibilidade de promoção de identidades etnicamente diferenciadas dentro de um Estado multicultural e multiétnico desde o seu nascedouro, conforme ensinamentos de Ianni (2004):

A história do Brasil pode ser lida como a história de um experimento multicultural e multiétnico, no âmbito de um experimento maior, propriamente histórico-social. Esta é a história de uma formação social em que diferentes civilizações encontram-se, acomodam-se, combinam-se, dissolvem-se e recriam-se, ao mesmo tempo que se tencionam e reafirmam. Aí se encontram nativos, europeus e africanos, bem como árabes e asiáticos, todos levando consigo formas de comportamento e valores, crenças

religiosas e linguagens, tradições familiares e ideias de vida, formas comunitárias e formas societárias de sociabilidade, modos de trabalhar e estilos de pensamento, utopias e nostalgias. Um experimento que se desenvolve desde o descobrimento e a conquista, passando pelo colonialismo e o imperialismo, entrando pelo globalismo; sempre marcado por nativismo, localismos, provincianismos e nacionalismos. (IANNI, 2004, p. 153).

O multiculturalismo é um dado da realidade. A sociedade é multicultural. Chauí (1999, p.14,15) afirma que cidadania cultural significa: “*antes de tudo, que a cultura deve ser pensada como um direito do cidadão – isto é, algo de que as classes populares não podem ser nem se sentir excluídas (como acontece na identificação popular entre cultura e instrução) e que a cultura não se reduz às belas-artes - como julga a classe dominante*”. (...) Esta perspectiva multicultural está orientada à construção de uma sociedade democrática, heterogênea e plural que articule políticas de igualdade com políticas de identidade.

Partindo dessa assertiva, em que consistiria o programa político multiculturalista? A ideia central é a de que, quando há identidades culturais envolvidas, não basta garantir direitos iguais entre os membros de minorias e os membros da maioria cultural. A justiça exigiria o reconhecimento público de direitos diferenciados cujos portadores não são indivíduos, mas sim grupos.

Sob esta perspectiva, passamos a analisar as reais possibilidades de implementação de uma cidadania verdadeiramente multicultural no Brasil, a partir de ações estatais capazes de incluir minorias historicamente vulneráveis, como é o caso das comunidades quilombolas, objeto do presente recorte.

#### **4.2 Cidadania multicultural<sup>36</sup> de minorias vulneráveis: uma utopia?**

Dentro das finalidades a que nos propomos, importa ressaltar que parafraseamos a expressão “*Cidadanía multicultural*” da obra de Will Kymlicka (1996), onde este defende a ideia de que o Estado, para manter a diversidade cultural e, com isso, os contextos e as possibilidades de escolha e de exercício da autonomia pessoal, deve, além das liberdades

---

<sup>36</sup> Parafraseou-se Will Kymlicka em sua obra “*Cidadanía multicultural*”. Ed.Paidós, 1996. Ressaltamos e agradecemos as colocações da Banca Examinadora, na pessoa da Prof. Adriana Gomes Paiva, sobre as possibilidades teóricas de se discutir a teoria multiculturalista. Apesar de entendermos ser o tema relevantíssimo para a finalidade a que nos propomos, verificamos a impossibilidade de aprofundamento na discussão atual sobre multiculturalismo e ou concepções universalistas, que demandaria uma tese de doutorado. O que não descartamos para o futuro.

subjéticas inerentes aos direitos individuais, assegurar alguma forma de “direitos coletivos” demandados por grupos socioculturais minoritários.

Para Kymlicka (1996), tratar dos direitos das minorias não significa tão somente acabar com a desigualdade que as ronda e otimizar a igualdade de todos. É muito mais que isso: é assegurar que os indivíduos que fazem parte de grupos considerados minoritários tenham as mesmas oportunidades, de acordo com as suas desigualdades existentes, de viver e trabalhar como os demais indivíduos que fazem parte do grupo majoritário da sociedade. O autor pondera acerca dos direitos diferenciados a grupos minoritários:

Los derechos diferenciados em función del grupo – como la autonomía territorial, el derecho al veto, la representación garantizada en las instituciones centrales, las reivindicaciones territoriales y los derechos lingüísticos – pueden ayudar a corregir dicha desventaja, mitigando la vulnerabilidad de las culturas minoritarias ante las decisiones de las mayorías [...] (KYMLICKA, 1996, p.153).

Neste tópico, ressaltamos as colocações da banca examinadora, na pessoa da Prof. Dra. Adriana Gomes Paiva, que apontou diversas perspectivas da teoria política que poderiam ter sido abordadas. Deste modo, destacamos algumas concepções universalistas das teorias modernas e contemporâneas, também conhecidas como neocontratualistas, quais sejam, John Rawls, Iris Marion Young, Jürgen Habermas, dentre outros. Porém, dentro do recorte conceitual a que nos propusemos, reiteramos que partimos das perspectivas de Will Kymlicka para desenvolvermos as possibilidades teóricas de implementação da “cidadania multicultural” de minorias vulneráveis.

Feitas essas considerações iniciais sobre as possibilidades de assegurar alguma forma de “direitos coletivos” às minorias culturais, convém apresentar a Ficha Informativa sobre Direitos Humanos, publicada pelo Alto Comissário das Nações Unidas, onde as minorias podem ser definidas como “[...] *um grupo não dominante de indivíduos que partilham certas características nacionais, étnicas, religiosas ou lingüísticas, diferentes das características da maioria da população [...]*” (FICHA INFORMATIVA SOBRE DIREITOS HUMANOS, nº 18, 2004, p. 18).

Ressalta-se que as minorias podem ser caracterizadas ainda como grupos sociais que estão expostos à vulnerabilidade jurídico-social e que buscam numa luta contra hegemônica diminuir o poder vigente e garantir direitos de cidadania, construindo e reconstruindo nesse processo as suas identidades. Neste ínterim, buscam ter presentes estratégias discursivas e ao mesmo tempo ações que tornem visível seus intentos. (SODRÉ, In: PAIVA; BARALHO, 2005).

Para além das controvérsias na doutrina a respeito da própria definição de minorias, Kymlicka (1996) entende que pouco tem sido feito para estabelecer um elenco especial de direitos visando garantir o pleno exercício da cidadania e a inclusão na sociedade dos grupos minoritários.

E neste aspecto, reconhecer identidades diferentes faz parte do intuito de sociedades multiculturais. Porém, ocorre que por vezes, os indivíduos são reconhecidos de forma equivocada, o que leva a exclusão social, como acontece no caso das minorias que muitas vezes não carecem de reconhecimento, uma vez que são vistas, porém excluídas e/ou estigmatizadas. *“O que se pretende é o reconhecimento desses grupos como cidadãos portadores de direitos e garantias estatais que respeitem suas especificidades”*. (TAYLOR, 1994, p. 45).

*“É fundamental ressaltar que, embora a diferença represente o que o “outro” é, o diferente de mim, para que o indivíduo possa identificar sua própria identidade é precisa reconhecer o outro, seja assemelhando como igual, seja reconhecendo-o como diferente”*. (TAYLOR, 1994, p. 54).

Partindo dessas definições, convém apresentar algumas conceituações sobre multiculturalismo<sup>37</sup>, a fim de averiguarmos as possibilidades de transposição para o contexto brasileiro. Cumpre esclarecer primeiramente que o termo também é conhecido por pluralismo cultural ou cosmopolitismo, pois tenta conciliar o reconhecimento e respeito à diversidade cultural presente em todas as sociedades:

A expressão multiculturalismo designa, originariamente, a coexistência de formas culturais ou de grupos caracterizados por culturas diferentes no seio das sociedades modernas (...). Existem diferentes noções de multiculturalismo, nem todas no sentido ‘emancipatório’. O termo apresenta as mesmas dificuldades e potencialidades do conceito de ‘cultura’, um conceito central das humanidades e das ciências sociais e que, nas últimas décadas, se tornou terreno explícito de lutas políticas. (SANTOS; NUNES, 2000).

Cumpre-nos esclarecer que há uma dificuldade básica na transposição dos termos do debate sobre o multiculturalismo para o contexto brasileiro, quando tratamos das minorias aqui existentes, especialmente ao tratarmos de afrodescendentes. Deste modo, apresentaremos de forma sucinta, as discussões a respeito do tema.

Há autores que entendem que o Estado brasileiro pode ser considerado um Estado multinacional tal como concebe a teoria de Kymlicka (1996). Vejamos:

Estado multinacional: no qual coexistem mais de uma nação devido a um processo de convivência involuntária (invasão, conquista ou cessão) ou voluntária (formação de

---

<sup>37</sup> Considerando as dificuldades conceituais do termo para as ciências sociais, bem como as ideologias que surgiram a partir da potencialidade do conceito, nos ateremos às noções de multiculturalismo, com sentido emancipatório de pluralidades culturais.

uma federação) de diferentes povos. As minorias desse tipo de estado são basicamente nações que existiam originariamente no território do estado, passando a conviver com outras nações que chegaram posteriormente, como é o caso dos aborígenes canadenses, dos índios americanos ou dos indígenas brasileiros. (LOPES, 2008).

Durante muito tempo, os estados americanos e outros tradicionalmente considerados estados de imigração como a Austrália ou o Brasil, ignoraram os direitos das suas nações originárias fundados na errônea e lamentável concepção de que essas nações “não tinham cultura” ou “eram de cultura inferior”, em relação à cultura ocidental. Kymlicka dirige sua atenção, precisamente, a esses grupos minoritários, às nações originárias, consoante com a definição tradicional de minoria da ONU, que apenas reconhece os grupos com especiais características étnicas, linguísticas ou religiosas como minorias. (LOPES, 2008).

Dessa maneira, Kymlicka dedica sua Teoria do Multiculturalismo a analisar as culturas minoritárias entendidas essas apenas como nações ou povos. Não obstante o autor canadense afirme não desconhecer a existência ou a importância de outros grupos minoritários, como as mulheres, homossexuais, idosos, etc., esta limitação não prejudica a importância da repercussão das suas propostas na defesa das minorias em geral. (LOPES, 2008).

Lado outro, há autores que entendem ser a distinção de Kymlicka (1996) empiricamente questionável. Conforme essa corrente, ele próprio reconhece um importante contraexemplo, o dos negros americanos, que não podem ser classificados nem como minoria imigrante nem como minoria nacional. No caso brasileiro, importa-nos a ambígua valorização assimilacionista do que se entende como legado cultural africano, bem como a marcante hierarquização das oportunidades sociais e econômicas, impondo-se aos afrodescendentes uma posição subalterna.

Neste sentido, Costa e Werle (1997) aduzem que a discussão sobre o multiculturalismo se trata de disputas caracterizadas primariamente por seu caráter cultural, da busca de preservação e reconhecimento de identidades culturais preexistentes e razoavelmente diferenciadas. Podendo-se citar como exemplo, a minoria francófona canadense da qual parte Kymlicka, que reivindica a preservação do idioma francês, juntamente com seus valores culturais.

Os descendentes africanos brasileiros não puderam manter suas instituições para sua reprodução sociocultural. Como mostra Souza (1997, p. 28), “*ao lado da forte e afortunada presença da herança africana em formas de expressão da cultura popular, as instituições brasileiras mantiveram-se marcadamente ibéricas*”. A isso se soma a multiplicidade étnica e linguística dos povos africanos trazidos compulsoriamente ao Brasil, além das épocas, circunstâncias e condições de vida e trabalho muito diversas impostas aos africanos e seus descendentes nas distintas regiões do país. (COSTA; WERLE, 1997).

Diante desta celeuma, não podemos considerar que exista uma comunidade étnica cultural politicamente homogênea, mas sim, uma ‘nação multicultural brasileira’ que historicamente busca a construção de uma identidade coletiva, apoiada sobre sentimentos compartilhados de exclusão e discriminação e nos vínculos simbólicos com outras comunidades da diáspora africana.

Costa e Werle (1997) reiteram as lições de Ianni (2004) quando aduzem que o fenômeno do multiculturalismo nas sociedades contemporâneas expressa a existência, no interior de uma mesma comunidade política, de diferentes grupos sociais que desenvolvem práticas, relações, tradições, valores e identidades culturais (individuais e coletivas) distintas e próprias:

O multiculturalismo é a expressão da afirmação e da luta pelo reconhecimento desta pluralidade de valores e diversidade cultural no arcabouço institucional do Estado democrático de direito, mediante reconhecimento dos direitos básicos dos indivíduos enquanto seres humanos e o reconhecimento das “necessidades particulares” dos indivíduos enquanto membros de grupos específicos. Trata-se de afirmar, como direito básico e universal, que os cidadãos têm necessidade de um contexto cultural seguro para dar significado e orientação a seus modos de conduzir a vida; que a pertença a uma comunidade cultural é fundamental para a autonomia individual; que a cultura, com seus valores e suas vinculações normativas, representa um importante campo de reconhecimento para os indivíduos e que, portanto, a proteção e respeito às diferenças culturais apresenta-se como ampliação do leque de oportunidades de reconhecimento. (COSTA; WERLE, 1997).

O multiculturalismo ensina que conceber e conviver com as diferenças requer o reconhecimento de que existem indivíduos e grupos distintos entre si, mas que não se anulam ou se excluem em termos de direitos iguais e de oportunidades correlatas que garantam a afirmação de suas identidades, a construção de sua cidadania e de sua existência com dignidade.

Partindo destes pressupostos, entendemos que as novas identidades étnicas afrodescendentes são inegavelmente demandas multiculturais. Ressalta-se neste sentido, que as comunidades quilombolas referidas nos capítulos anteriores, entendidas como minorias vulneráveis em constante busca pela construção de suas identidades coletivas, necessitam de mecanismos que implementem sua “cidadania multicultural”.

A perspectiva da auto-definição estabelecida pelo Decreto 4.887/2003, dialoga com os critérios postos pelos próprios grupos étnicos, a partir de suas dinâmicas e de seus processos atuais. Portanto, é uma dimensão que foca no existir atual e se relaciona com a perspectiva de grupo etnicamente diferenciado, tais como são concebidas as comunidades quilombolas. O direito à diferença é o correspondente implícito do direito à igualdade, princípio constitucional relevante para o Estado Democrático e de Direito, onde afirmar as diferenças deve significar perseguir a igualdade entre os grupos.

Esta afirmação/reconhecimento “das culturas” dos grupos minoritários convertem-se numa das dimensões fundamentais do princípio da igualdade. No entanto, *“parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido através de ações e políticas públicas, e que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecido”*. (SARMENTO, 2006a, p. 66).

Por outro lado, Daniel Sarmiento (2006a) ao afirmar que a igualdade não é uma homogeneização forçada, destaca que todos tem a igual liberdade ao reconhecimento de suas diferenças e de viverem de acordo com elas. O autor explica que, nestes termos, a liberdade e a igualdade deixam de ser antíteses, tornando-se valores complementares. Portanto, o direito à igualdade pressupõe o respeito às diferenças.

Um dos desafios para essa implementação diz respeito aos evidentes padrões ético-normativos conflitantes de diferentes grupos socioculturais, para assegurar critérios de justiça que tenham um mínimo de universalidade. É importante observar que a discussão vai além da questão de se as instituições públicas devem ou não reconhecer e respeitar as identidades particulares de seus cidadãos e dos grupos socioculturais a que pertencem: o problema é, também, como devem fazê-lo.

Outro fator altamente interventor na prática cidadã paritária é a exclusão social decorrente da marginalização de determinados grupos que dependem da atuação estatal. A falta de políticas de reconhecimento dificulta o exercício dos direitos e deveres próprios da cidadania no Estado contemporâneo. Ressalta que não basta o reconhecimento formal, mas o verdadeiro respeito ao outro. Devem ser aniquiladas as relações verticais de subordinação, deve-se trabalhar sob o paradigma de relações horizontais, onde os interlocutores sociais vislumbrem-se a si e ao outro, em suas igualdades e diferenças, em condições de reciprocidade.

Deste modo, a utopia na realização da cidadania seria possível em um Estado Pluriétnico que assegurasse a democracia enquanto dissenso, que promovesse a cidadania enquanto diversidade e reconhecimento que por sua vez, andariam lado a lado com a igualdade e liberdade, traduzindo-se como fatores de emancipação do sujeito de direitos, e, por conseguinte, implementando sua cidadania multicultural.

A grande questão que merece ser respondida nesse momento é como assegurar a ampliação desta prática cidadã, fazendo com que os excluídos sociais possuam em suas escolhas o mesmo valor e consideração nas tomadas nas decisões. Como fazer com que os atores de uma comunidade tradicional possuam seus argumentos sopesados na mesma proporção, buscando sempre o respeito às suas necessidades?



Boaventura de Souza Santos (2003, p. 454, 455) explica que a igualdade e a diferença são comuns a todos os povos, mas que *“pressupõe aceitação do imperativo transcultural de que todos têm o direito de serem iguais quando a diferença os inferioriza; bem como o direito de serem diferentes quando a igualdade os descaracteriza”*.

Neste sentido, entendemos que tal paridade se dará através de políticas públicas que verifiquem se “as culturas” estão em condições de diálogo, para que sejam implementados programas e estratégias que possibilitem um intercâmbio cultural entre indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas, dentre outras, com os demais setores da sociedade.

Com o intuito de exemplificar as pretensões até aqui aventadas, apresentamos alguns pressupostos criados pela Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (2008), que nos parece extremamente pertinentes na construção de políticas públicas de reconhecimento das diversidades, quais sejam:

Alguns pressupostos são importantes para a consecução de políticas públicas de direitos humanos. O primeiro pressuposto é não aumentar a fragmentação e desarticulação existente na maioria das ações do poder público entre as políticas setoriais referentes ao campo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Uma política pública de direitos humanos não deve ser compreendida como mais uma política setorial – como geralmente são, por exemplo, as áreas de educação, saúde, transporte, habitação, planejamento, obras e serviços e administração. A finalidade de constituir uma política pública de direitos humanos é a de promover a integração e a articulação das políticas públicas setoriais. O segundo pressuposto é, com base no reconhecimento da existência de desigualdades econômicas e sociais e da diversidade cultural entre os diversos segmentos da sociedade brasileira, constituir ações e políticas integradoras, que contenham tratamentos específicos ou especiais em razão da condição física, sexual, racial, étnica, econômica, social e cultural das pessoas, dos grupos sociais e das comunidades. O terceiro pressuposto é o reconhecimento da existência de conflitos de interesses na sociedade. Em face de uma sociedade contendo uma grande diversidade de atores sociais com pensamentos divergentes, é fundamental que sejam simultaneamente respeitados os direitos à igualdade e à diferença. Nesse sentido, é importante a ampliação e a consolidação de esferas públicas democráticas que permitam, principalmente, a participação dos grupos sociais e comunidades carentes na formulação e implementação das políticas públicas. (SOUZA; DUARTE, 2008).

Por fim, reitera-se que os objetivos da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais pautam-se na ampliação e na consolidação de esferas públicas democráticas que por sua vez devem permitir principalmente, a participação dos grupos sociais e comunidades carentes na formulação e implementação das políticas públicas.

Este fator sinaliza para o reconhecimento de que “as culturas” são sistemas múltiplos e abertos, e que o diálogo intercultural pode ser a alternativa para proteger minorias vulneráveis, assegurando o direito às suas identidades culturais. Para tanto, o Estado deve pautar-se em políticas públicas que fomentem o respeito à diferença, valorizando as práticas culturais dos outros povos, com a participação efetiva daqueles que integram a comunidade.

Partindo então destes pressupostos, bem como da relevância das políticas públicas para o presente trabalho, passaremos a discorrer sucintamente sobre sua definição. Entretanto, nos interessa as políticas públicas específicas para assegurar os direitos fundamentais das comunidades afrodescendentes, especificamente em âmbito Nacional, Estadual e local. Pretende-se com isso, apresentar as ações governamentais para assegurar os direitos das comunidades tradicionais, especialmente quilombolas, nos diversos entes federativos. O que passamos a expor.

## V CONCEITUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

A relevância de conceituarmos Políticas Públicas se dá, na medida em que entendemos que estas não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso entendê-las enquanto ação estatal. O Estado implantando um projeto de governo através de programas e ações voltadas para demandas de setores específicos da sociedade.

Neste sentido, Teixeira (2002, p.02) explica que as políticas públicas podem ser definidas como “*diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado*”. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

No mesmo sentido, Souza (2003) explica que a concepção de políticas públicas está relacionada à ação do governo:

Se destinam a solucionar problemas políticos, que são demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental. Enquanto essa inclusão não ocorre, o que se tem são “estado de coisas”: situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo, que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia, chegar a compor a agenda governamental, ou mobilizar as autoridades públicas. (SOUZA, 2003).

Segundo esta autora não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública, para tanto ela cita vários outros autores. Vejamos:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2003).

Para Souza (2003), todas estas definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o “*locus*” onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, ela explica que as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.

A percepção da evolução dos direitos humanos evidencia que a fruição destes é uma questão complexa, a qual vem demandando um aparato de garantias e medidas concretas do Estado que se alarga cada vez mais, de forma a disciplinar o processo social, criando formas que neutralizem a força desagregadora e excludente da economia capitalista e possam promover o desenvolvimento da pessoa humana. (BUCCI, 2001).

O que se pretende ao investigar o conceito de políticas públicas é exatamente verificar o cumprimento dos direitos fundamentais, que visam à realização dos objetivos da República. Bucci (2001), explica que a necessidade do estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais.

Com enfoque para as políticas de reconhecimento dos direitos humanos de minorias e grupos vulneráveis enfatizamos as considerações de Américo Bedê Freire Júnior (2005), que também reconhece não ser tarefa simples precisar o conceito de políticas públicas:

(...) a expressão pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito. Como destaca Eros Grau: A expressão política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre Estado e sociedade (...). A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. (JUNIOR, 2005, p.47).

Souza (2003) finalmente define política pública 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 e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). E por fim, sintetiza que o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Elaborar uma política pública significa então definir questões relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política<sup>38</sup> vigente?

Pretendemos desvelar essa indagação, dando ênfase à necessidade de reconfiguração desta cultura política dominante, se consideramos a participação dos atores sociais. Neste

---

<sup>38</sup> Faz-se necessário acentuar que a “cultura política” é o domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade da realidade social que historicamente vem a ser considerada como propriamente políticas (da mesma maneira que outros domínios são vistos como propriamente “econômicos”, “culturais” e “sociais”). (ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (org.) Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p.94)

sentido, as “políticas culturais” seriam alternativas, ativas e relacionais. Trata-se do processo posto em ação quando um conjunto de atores sociais intervém em debates políticos, tentando dar novo significado às interpretações culturais dominantes da política, ou desafiando práticas políticas estabelecidas pelas “culturas políticas”. (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000).

Entendemos que as políticas públicas culturais referem-se a processos dinâmicos de negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreendem a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses de todos os setores da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação.

Considerando que o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. (TEIXEIRA, 2002).

Repensar as relações de poder assimétricas, é repensar no autoritarismo social que engendra formas de sociabilidade numa cultura autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas sociais e reproduz a desigualdade nas relações sociais em todos os seus níveis. Neste sentido, sua eliminação constitui um desafio fundamental para a efetiva democratização da sociedade. A consideração dessa dimensão implica desde logo uma redefinição daquilo que é normalmente visto como o terreno da política e das relações de poder a serem transformadas. (DAGNINO, 1994).

As transformações sociais, políticas ou econômicas não se darão de forma imediata, elas se darão paulatinamente a partir da conjugação das diversas formas de “fazer política”. A noção de políticas culturais, que enfatizem os atores sociais, enquanto cidadãos que fazem parte do Estado merece voz no cenário nacional, já que cabe aos entes públicos promover uma nova concepção de cidadania democrática.

As articulações políticas devem se pautar nesta nova concepção de cidadania democrática, que reivindica direitos e contesta as rígidas hierarquias sociais. Para tanto, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público, direcionadas principalmente aos grupos vulneráveis e marginalizados da sociedade. Neste sentido:

As políticas públicas visam responder as demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. (TEIXEIRA, 2002, p. 03).

As políticas públicas devem então ser compreendidas como de responsabilidade do Estado visando ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais que passam a ser reconhecidas institucionalmente. Dentre as dimensões das políticas públicas, podemos citar a dimensão estratégica, mediações institucionais, plataformas políticas e dimensão identitária, vejamos:

A dimensão estratégica (as políticas públicas diretamente ligadas ao modelo econômico e à constituição de fundos públicos assumem aspecto estratégico, quando se constituem referência e base para a definição de outras políticas ou programas em determinadas áreas); mediações institucionais (as políticas públicas traduzem mediações entre interesses e valores dos diversos atores que se defrontam em espaços públicos para negociar soluções para o conjunto da sociedade ou determinados grupos sociais); plataformas políticas (as políticas públicas expressam o sentido do desenvolvimento histórico-social dos atores sociais na disputa para construir a hegemonia; refletem, pois, as concepções que têm do papel do Estado e da sociedade civil, constituindo programas de ações que respondem as suas carências e demandas) e dimensão identitária (iniciativas de proposições para responder questões que constituem um elemento importante no processo de formação de identidade coletiva dos atores sociais). (TEIXEIRA, 2002).

As políticas públicas atuam num plano “operacional” do direito, como programas de ação governamental voltados à concretização de direitos. Há uma estreita relação entre os temas das políticas públicas e dos direitos humanos. Pois uma das características do movimento de ampliação do conteúdo jurídico da dignidade humana é a multiplicação das demandas por direitos, demandas diversificadas e pulverizadas na titularidade de indivíduos. As políticas públicas devem funcionar como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses. (BUCCI, 2001).

Para a consecução dos fins propostos neste trabalho, nos ateremos à dimensão identitária das políticas públicas que pretendem promover cidadania e direitos humanos, na medida em que os atores sociais que investigamos são grupos étnicos que se auto-definem quilombolas.

Considerando que há uma forte relação entre suas identidades coletivas e a identificação dos quilombos, no sentimento de autopreservação dos territórios étnicos, pretendemos verificar quais os parâmetros que a cultura política vigente tem se pautado para incorporar as demandas deste grupo às agendas de políticas públicas estatais nas três esferas de governo.

Analisaremos ainda a existência/efetividade de órgãos e programas governamentais que foram criados para promover e preservar valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. O que passamos a apresentar.

## 5.1 Políticas Públicas Nacionais x Comunidades Quilombolas

Em âmbito federal temos diversos órgãos responsáveis por proteger os Direitos Humanos e promover a cidadania dos afrodescendentes, podemos citar em termos gerais, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR), que visa promover o controle social do Estado - fiscalizando as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento de grupos com maior vulnerabilidade. Neste sentido:

A participação social na construção das políticas públicas de Direitos Humanos do Governo Federal é assegurada por meio da atuação de conselhos, comissões e comitês. A função destes colegiados - relacionados às diversas temáticas de atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) - é aprimorar, implementar e fortalecer os Direitos Humanos no Brasil, por meio da busca permanente de ações conjuntas entre Estado e sociedade Civil. Também compete a estes colegiados promover o controle social do Estado - fiscalizando as ações executadas pelo poder público no que diz respeito ao atendimento aos grupos de maior vulnerabilidade, como crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população em situação de rua e população LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais, entre outros. O combate às discriminações e ao preconceito por orientação sexual, crença religiosa, etnia, sexo, idade, origem ou classe social também está entre as atribuições desses colegiados. Para tal, são desenvolvidas campanhas e programas de cunho educativos que visam assegurar o pleno gozo da diversidade humana, conforme preconizam a Constituição Federal e a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU. (BRASIL; SDH/PR, 2016).

Importante citar também, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, regulamentado pelo Decreto nº 3.338/2000, depois revogado pelo Decreto nº 4.723/03, que visa promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país. Vejamos:

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem como competências: reforma agrária; promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Extraordinariamente, também exerce competências relativas à regularização fundiária na Amazônia conforme disposto na Lei nº 11.952/09.

As circunstâncias políticas que levaram à criação dos órgãos que culminaram na instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário são ligadas à necessidade de se legitimar, como políticas de Estado, as questões agrárias e fundiárias, além de responder às demandas da sociedade e dos movimentos sociais por políticas de reforma agrária e de desenvolvimento rural sustentável, com enfoque na agricultura familiar. (BRASIL; MDA, 2016).

De relevância singular, apresentamos ainda o Ministério da Cultura (MinC) que foi criado por Decreto presidencial em 1985, a partir do desmembramento do Ministério da

Educação e Cultura. A partir de então começaram a ser desenvolvidas ações específicas no reconhecimento da importância da cultura para a construção da identidade nacional. Abaixo, as ações, a estrutura, e os órgãos pertencentes a este Ministério:

O MinC desenvolve políticas de fomento e incentivo nas áreas de letras, artes, folclore e nas diversas formas de expressão da cultura nacional, bem como preserva o patrimônio histórico, arqueológico, artístico e nacional. A atual estrutura regimental do MinC é regida pelo Decreto nº 7.743, de 31 de maio de 2012. De acordo com essa legislação, o MinC possui três órgãos de assistência direta e imediata ao Ministério de Estado que são: o Gabinete, a Secretaria-Executiva e a Consultoria Jurídica. A estrutura é formada ainda por seis secretarias. São elas: Secretaria de Políticas Culturais, Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural, Secretaria do Audiovisual, Secretaria de Economia Criativa, Secretaria de Articulação Institucional e Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura. O MinC também é composto por órgãos colegiados e conta com sete entidades vinculadas, sendo três autarquias e quatro fundações que abrangem campos de atuação determinados. São eles: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Fundação Cultural Palmares (FCP), Fundação Nacional das Artes (Funarte) e Fundação Biblioteca Nacional (FBN). (BRASIL; MinC, 2016).

A Fundação Cultural Palmares (FCP) apresenta-se como entidade vinculada ao Ministério da Cultura, que tem por finalidade promover e preservar a cultura afro-brasileira. Preocupada com a igualdade racial e com a valorização das manifestações de matriz africana, a FCP formula e implanta políticas públicas que potencializam a participação da população negra brasileira nos processos de desenvolvimento do País.

A FCP foi o primeiro órgão federal criado para promover a preservação, a proteção e a disseminação da cultura negra, possuindo ainda, um Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro:

No dia 22 de agosto de 1988, o Governo Federal fundou a primeira instituição pública voltada para promoção e preservação da arte e da cultura afro-brasileira: a Fundação Cultural Palmares, entidade vinculada ao Ministério da Cultura (MinC). A FCP comemora meio século de trabalho por uma política cultural igualitária e inclusiva, que busca contribuir para a valorização das manifestações culturais e artísticas negras brasileiras como patrimônios nacionais.

Nesse quarto de século, a FCP já emitiu mais de 2.476 certificações para comunidades quilombolas. O documento reconhece os direitos das comunidades quilombolas e dá acesso aos programas sociais do Governo Federal.

É referência na promoção, fomento e preservação das manifestações culturais negras e no apoio e difusão da Lei 10.639/03, que torna obrigatório o ensino da História da África e Afro-brasileira nas escolas.

A Fundação Palmares já distribuiu publicações que promovem, discutem e incentivam a preservação da cultura afro-brasileira e auxiliam professores e escolas na aplicação da Lei.

- Comprometimento com o combate ao racismo, a promoção da igualdade, a valorização, difusão e preservação da cultura negra;
- Cidadania no exercício dos direitos e garantias individuais e coletivas da população negra em suas manifestações culturais;
- Diversidade no reconhecimento e respeito às identidades culturais do povo brasileiro. (BRASIL; FCP, 2016).



As comunidades quilombolas localizam-se em 24 estados da federação, sendo a maior parte nos estados do Maranhão, Bahia, Pará, Minas Gerais e Pernambuco. Os únicos estados que não registram ocorrências destas comunidades são o Acre e Roraima, além do Distrito Federal. Vejamos a demonstração gráfica abaixo:

**Ilustração 1. Demonstração de maior concentração das comunidades quilombolas por Estado.**



Fonte: Fundação Cultural Palmares, 2016.

A Portaria Fundação Cultural Palmares nº 98 de 26 de novembro de 2007 - Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres.

Frise-se que a certificação de comunidades quilombolas é emitida pela Fundação Cultural Palmares e esta certificação é o documento que reconhece a comunidade como remanescente de quilombos, processo este que ocorre após a auto-atribuição/definição da própria comunidade.

Temos que segundo dados oficiais da Fundação Cultural Palmares existem atualmente mais de 2.600 comunidades quilombolas em todo o território nacional, entretanto, até 31/12/2015, foram oficialmente certificadas por esta Fundação, o número de 2.236 comunidades.<sup>39</sup>

Ademais, o reconhecimento e a certificação dessas comunidades através da Fundação Cultural Palmares, presta-se a formalizar a sua existência, dando-lhes visibilidade política e social. Abaixo panorama geral das comunidades certificadas:

<sup>39</sup> Conforme ANEXO A - Quadro geral de comunidades remanescentes de quilombos. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

**Ilustração 2. Trata-se de representação territorial das comunidades quilombolas certificadas até a Portaria nº 201 de 29/12/2015 da Fundação Cultural Palmares-FCP.**



Fonte: Fundação Cultural Palmares, 2016.

Importante ressaltar que o reconhecimento é apenas uma das etapas do processo de titulação, como mencionado em capítulo anterior. Esta ao seu turno é o processo final que confere à comunidade a propriedade definitiva da terra. Atualmente a titulação é emitida pelo INCRA e pelos Institutos de Terra (ITERRA's) estaduais.

Apesar do enorme contingente de comunidades quilombolas existentes no território nacional, temos que até 2003, segundo dados oficiais da Fundação Cultural Palmares (ANEXO B), apenas 17 comunidades quilombolas foram tituladas em todo o Brasil.

Para além das questões agrárias, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR-PR), criada pela Lei n.º 10.678, de 23 de maio de 2003 tem a tarefa institucional de coordenar e articular a formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas de promoção da igualdade racial e de combate à discriminação racial ou étnica. São as finalidades desta Secretaria:

- Formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial;
- Formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos, com ênfase na população negra, afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;
- Articulação, promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação da promoção da igualdade racial;

- Coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial;
- Planejamento, coordenação da execução e avaliação do Programa Nacional de Ações Afirmativas;
- Acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento de acordos, convenções e outros instrumentos congêneres assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à promoção da igualdade e combate à discriminação racial ou étnica. (BRASIL; SEPPPIR-PR, 2016).

No âmbito do SEPPPIR várias são as ações em torno de jovens, mulheres, educação, saúde e trabalho. Ressalta-se também a proteção às comunidades tradicionais, como ciganos, comunidades tradicionais de matriz africana<sup>40</sup> e comunidades quilombolas.

Esta Secretaria possui dois painéis de monitoramento de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, quais sejam, “Plano Juventude Viva” e “Programa Brasil Quilombola- PBQ”, sendo este último de fundamental importância para as finalidades pretendidas neste trabalho.

O Programa Brasil Quilombola foi lançado em 12 de março de 2004, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas. Envolve ações e recursos de 23 Ministérios e objetiva, dentre outras coisas, a garantia do acesso à terra, à saúde e à educação, bem como construção de moradias, eletrificação, recuperação ambiental, incentivo ao desenvolvimento local e medidas de preservação e promoção das manifestações culturais dessas comunidades. (BRASIL; SEPPPIR-PR, 2016).

Com o seu desdobramento foi instituída a Agenda Social Quilombola (Decreto 6.261/2007), que agrupa as ações voltadas às comunidades em várias áreas, conforme segue:

- Eixo 1: Acesso a Terra – execução e acompanhamento dos trâmites necessários para a regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas. O processo se inicia com a certificação das comunidades e se encerra na titulação, que é a base para a implementação de alternativas de desenvolvimento para as comunidades, além de garantir a sua reprodução física, social e cultural;
- Eixo 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida – consolidação de mecanismos efetivos para destinação de obras de infraestrutura (habitação, saneamento, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social;
- Eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local - apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos

---

<sup>40</sup> Conforme site oficial do SEPPPIR, a maioria das iniciativas assumidas pela SEPPPIR no I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana diz respeito à valorização da ancestralidade africana e ao apoio ao fortalecimento institucional dos grupos representativos desses povos. A valorização da ancestralidade se materializa através de campanhas informativas, de combate ao racismo institucional e capacitação de operadores do direito para trabalharem em defesa dos povos tradicionais de matriz africana. Já o fortalecimento institucional é promovido através de instrumentos que qualifiquem o diálogo do Estado com esses povos, como capacitações em elaboração de projetos, seleção pública de projetos apresentados por instituições representativas desses povos e comunidades para capacitação em legislações, gestão de associações, intercâmbio e fortalecimento cultural, entre outras. (BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Programa Brasil Quilombola. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.portaldainigualdade.gov.br/acoes/pbq>>. Acesso em: 12 fev.2016.)

naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades;

Eixo 4: Direitos e Cidadania - fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, estimulando a participação ativa dos representantes quilombolas nos espaços coletivos de controle e participação social, como os conselhos e fóruns locais e nacionais de políticas públicas, de modo a promover o acesso das comunidades ao conjunto das ações definidas pelo governo e seu envolvimento no monitoramento daquelas que são implementadas em cada município onde houver comunidades remanescentes de quilombos. (BRASIL; SEPPPIR-PR, 2016).

A coordenação geral do Programa é de responsabilidade da SEPPPIR, que atua em conjunto com os 11 ministérios que compõem o seu Comitê Gestor. Contudo, cabe ressaltar que as ações executadas por diversas vezes extrapolam a competências desses órgãos. Nesse sentido, conforme necessário são estabelecidas parcerias com outros órgãos do Governo Federal. A Gestão Descentralizada do PBQ ocorre com a articulação dos entes federados, a partir da estruturação de comitês estaduais. Sua gestão estabelece interlocução com órgãos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial (PIR), associações representativas das comunidades quilombolas e outros parceiros não governamentais.

Possui ainda, um sistema de monitoramento das políticas de promoção da igualdade racial, realizando diagnóstico das políticas estratégicas voltadas às comunidades quilombolas, através dos painéis de monitoramento dos eixos acima citados. Exemplificamos abaixo, apenas dois gráficos relativos ao acesso à terra:

**Ilustrações 3 e 4 apresentam parte do painel de monitoramento PBQ, desenvolvido pelo SPPPIR/PR. Apresentam o panorama atual de comunidades quilombolas tituladas por Estado, desde o ano de 1996 até o ano de 2013.**



Ilustração 3.



Ilustração 4.

Fonte: SEPPPIR-PR, 2016.

Outra relevante estratégia criada pela SEPPPIR para identificar os produtos oriundos de Comunidades Quilombolas, como verduras, legumes, polpas de frutas, laticínios e artesanato,

é o “Selo Brasil Quilombo”, pois este promove maior valorização étnico cultural, além de possibilitar novos espaços de comercialização. O selo busca fortalecer a qualificação dos produtos quilombolas por meio da identificação de origem, em articulação com a rede já existente do Selo da Agricultura Familiar. Abaixo, temos breves considerações sobre a importância do referido selo:

Desde a publicação da Portaria Interministerial nº 5, de novembro de 2012, o ‘Selo Quilombos do Brasil’ passou a ter sua expedição associada e articulada ao Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), garantindo maior valorização, fomento e profissionalização das práticas produtivas quilombolas e contribuindo para a promoção dos empreendimentos identificados. A iniciativa também promove maior valorização étnico cultural, além de possibilitar novos espaços de comercialização como feiras, compras públicas e rede de mercados a um público que vem se esforçando para incrementar a produção quantitativa e qualitativamente. O ‘Selo Quilombos do Brasil’ associa ao produto contemplado valores cada vez mais exigidos pelos consumidores e que de fato fazem parte de suas práticas, como sustentabilidade, responsabilidade socioambiental, valorização da cultura local e da produção regional. Já para o consumidor, fica assegurado o direito de conhecer a origem do bem adquirido. (BRASIL; SEPP-PR, 2016).

De outro lado, ressaltamos ainda que fora instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010), o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) regulamentado pelo Decreto nº 8136/2013, assinado pela presidenta Dilma Rousseff na abertura da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (III CONAPIR), que ocorreu de 5 a 7 de novembro de 2013, e pela Portaria SEPP-PR n.º 8, de 11 de fevereiro de 2014.

O SINAPIR representa uma forma de organização e articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços para superar as desigualdades raciais no Brasil, com o propósito de garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa de direitos e o combate à discriminação e as demais formas de intolerância. Neste sentido:

A adesão de Estados e municípios ao sistema contribui nos processos de criação ou fortalecimento de órgãos e conselhos de promoção da igualdade racial em âmbito municipal e estadual, levando a uma gestão descentralizada e democrática da política em nível nacional. Dessa forma, a implementação do Sinapir promove uma transformação na política de promoção da igualdade racial, a partir do fortalecimento e ampliação da efetividade dessa política por meio da sua institucionalização. Com o Sinapir, a política de promoção de igualdade racial deixa de ser uma política de governo e se consolida cada vez mais como uma política de estado em todas as esferas. O caráter transversal dessa política, que é executada por diversos órgãos da administração pública: saúde, educação, trabalho, cultura, assistência social, desenvolvimento agrário, justiça, entre outros, permite e demanda que o órgão de promoção da igualdade racial atue conjuntamente com os demais, no sentido de implementar e acompanhar as políticas públicas que atenderão de forma cidadã esta população. (BRASIL; SEPP-PR/ SINAPIR, 2016).

Em 13 de julho de 2006, foi instituída por Decreto a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais tem como missão pactuar a atuação conjunta de representantes da Administração Pública direta e membros do setor não governamental pelo fortalecimento social, econômico, cultural e ambiental dos povos e comunidades tradicionais. (BRASIL, MMA, 2016).

Com a intensificação das discussões, mobilizando associações, entidades e movimentos, os órgãos governamentais acataram as reivindicações e logo após foi instituída, através do Decreto n.º 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. A PNPCT tem por objetivo específico promover o citado “desenvolvimento sustentável” com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. Preconiza também o respeito e valorização da identidade de povos e comunidades tradicionais, bem como de suas formas de organização e de suas diferentes instituições. (BRASIL, MMA, 2016)

A referida Política está estruturada a partir de quatro eixos estratégicos: 1) Acesso aos Territórios Tradicionais e aos Recursos Naturais 2) Infraestrutura 3) Inclusão Social e 4) Fomento e Produção Sustentável. Em seu texto encontra-se a seguinte definição para o conceito comunidades tradicionais:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuidores de formas próprias de organização social, ocupantes e usuários de territórios e recursos naturais como condição à sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL; MMA, 2016).

Pode-se asseverar que o termo comunidade, em sintonia com a ideia de povos tradicionais, deslocou o termo populações – reproduzindo uma discussão que ocorreu no âmbito da OIT em 1988-89. O tradicional como operativo e como reivindicação do presente ganhou força no discurso oficial, enquanto o termo populações, denotando certo agastamento, tem sido substituído por comunidades, as quais aparecem revestidas de uma dinâmica de mobilização, aproximando-se por este viés da categoria povos. (BRASIL; MMA, 2016).

Feito esse breve panorama das políticas públicas nacionais, ressaltamos que não pretendemos esgotar a pesquisa, apenas mapeá-la. Convém ressaltar ainda, que não nos cabe questionar a efetividade das referidas políticas, apenas pretendeu-se com este exercício, mapear se as políticas coadunam com os instrumentos jurídicos de proteção das comunidades, bem como as reivindicações das próprias comunidades.

Verificamos algumas iniciativas relevantíssimas, programas, secretarias, comissões e estratégias que se pautam no desenvolvimento social das populações de matriz africana, das comunidades tradicionais e das comunidades quilombolas até aqui investigadas.

De um modo geral, essas políticas objetivam assegurar os direitos fundamentais desses grupos culturalmente diferenciados, protegendo e assegurando os seus direitos étnico-culturais. Obviamente, muito ainda necessita ser feito, entretanto, notamos um considerável avanço da cultura política dominante, já que o respeito e a valorização das identidades dos povos e comunidades tradicionais tem feito parte das políticas culturais atuais, numa lógica de inclusão desses grupos minoritários.

Por fim, passamos a apresentar as políticas públicas estaduais, no intuito de verificar se estas coadunam com os ideais das políticas culturais atuais, que tem sido implementadas pelo governo federal.

## **5.2 Políticas Públicas Estaduais x Comunidades Quilombolas**

A fim de delimitar o recorte da presente pesquisa, passamos a analisar programas e políticas públicas específicas para assegurar os direitos culturais das comunidades remanescentes de quilombos no Estado de Minas Gerais.

Convêm esclarecer primeiramente, que as reminiscências culturais e sociais das comunidades quilombolas em Minas Gerais são oriundas das populações deste grande território etno-linguístico africano. Todos os dialetos identificados em Minas Gerais são da matriz linguística africana *bantu*. A documentação histórica do trânsito dos escravos e forros por Minas Gerais confirma esta tese. Nas comunidades do Ausente, no município de Serro, Mato do Tição, no município de Jaboticatubas, Quartel do Indaiá, em Diamantina, e Tabatinga, no município de Bom Despacho, foram encontrados léxicos linguísticos de origem *bantu*. Africanos de outras origens também foram trazidos para a região das Minas Gerais, sobretudo no século XIX. (CEDEFES, 2008).

A grande maioria das comunidades quilombolas de Minas Gerais estão localizadas em áreas rurais. As regiões norte e nordeste de Minas Gerais são emblemáticas na questão quilombola. Nestas regiões é onde se concentram a maior parte das comunidades quilombolas do Estado de Minas Gerais e também onde o movimento quilombola está mais organizado. A

luta social é latente e o acirramento da disputa de territórios é muito grande. (CEDEFES, 2008). Abaixo, uma representação gráfica do enorme contingente quilombola no estado de Minas Gerais:

**Ilustração 6. A ilustração demonstra a grande concentração de comunidades quilombolas no Estado de Minas Gerais, no ano de 2007.**



Fonte: FCP, UNB, SEPPPIR, UFAP, 2007.

Deste modo, sabendo-se da diversidade cultural mineira, a Constituição Estadual pretende preservar a identidade, a ação e a memória dos diferentes grupos formadores desta sociedade, da qual as comunidades quilombolas fazem parte, entretanto, sabemos que o dispositivo legal, por si só, não basta para implementar direitos.

Baseando-se nos fundamentos Constitucionais da República Federativa, bem como nas políticas públicas federais, o Estado de Minas Gerais dispõe sobre os direitos culturais, em sua Constituição, na Seção IV - Da Cultura. Daremos destacada ênfase aos artigos a seguir:

Art. 208 - Constituem patrimônio cultural mineiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que contenham referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade mineira, entre os quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, tecnológicas e artísticas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, ecológico e científico.

Art. 209 - O Estado, com a colaboração da comunidade, protegerá o patrimônio cultural por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, de outras formas de acautelamento e preservação e, ainda, de repressão aos danos e às ameaças a esse patrimônio.

Parágrafo único - A lei estabelecerá plano permanente para proteção do patrimônio cultural do Estado, notadamente dos núcleos urbanos mais significativos.

Art. 210 - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de fatos relevantes para a cultura estadual. (MINAS GERAIS, 2014).

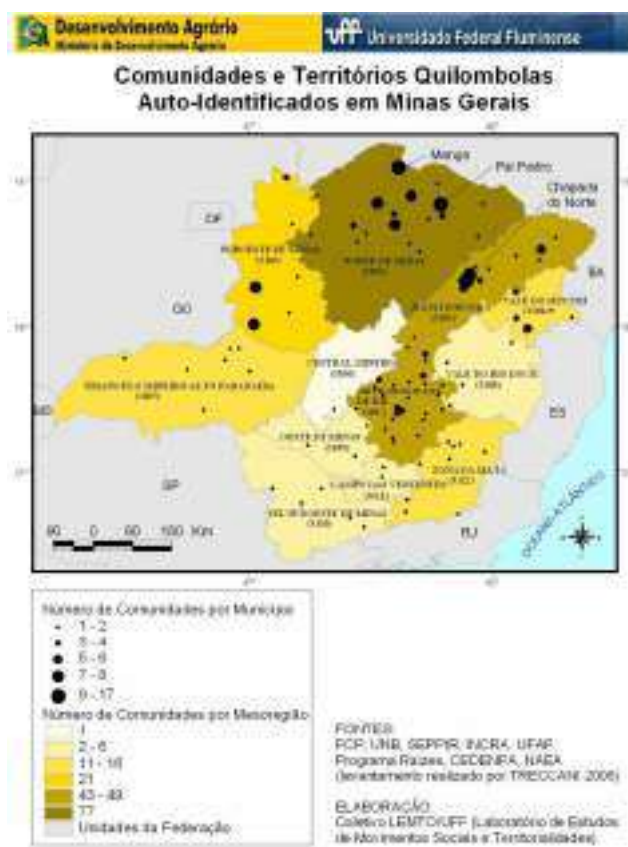


Postas estas questões, reiteramos que em razão da nossa sociedade ser multirracial e multicultural, é preciso que sejam estabelecidas políticas públicas específicas que implementem direitos humanos, que combatam a exclusão social e territorial, já que em diversas cidades e territórios ocupados por populações negras, mulatos e mestiços, caboclos e nordestinos, são os territórios onde existem a maior precariedade de serviços e infraestrutura, significando a inexistência de condições dignas para estas populações. (BUCCI, 2001).

Diversas comunidades quilombolas existentes no Norte de Minas vivem processos sociais discriminatórios e excludentes aos benefícios sociais disponibilizados pelo governo federal, ao mesmo tempo em que algumas são criminalizadas em suas lutas pelo acesso aos seus territórios tradicionais e pela utilização dos recursos naturais neles existentes. (CEDEFES, 2008).

Conforme a ilustração seguinte, produzida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Universidade Federal Fluminense em 2006, poucas comunidades haviam se auto identificado como comunidades quilombolas em Minas Gerais:

**Ilustração 7. O levantamento realizado pelas Universidades citadas, no ano de 2006, representa os poucos territórios quilombolas auto-identificados em Minas Gerais.**



Fonte: MDA e UFF, 2006.

A visibilização dessas comunidades negras rurais e a definição como remanescentes de quilombos processou-se em duas dinâmicas. A primeira, as próprias comunidades se auto-afirmaram/identificaram como quilombolas e solicitaram à Fundação Cultural Palmares e à Procuradoria da República em Minas Gerais, o reconhecimento como remanescentes de quilombo em consonância com o Art. 68 dos ADCT. (CEDEFES, 2008).

Já a segunda dinâmica se deu de maneira diversa. As administrações municipais tendo tomado conhecimento dos recursos financeiros disponibilizados por meio do programa Brasil Quilombola do governo federal organizaram as comunidades negras rurais de cada município para solicitarem o reconhecimento como quilombos. (CEDEFES, 2008).

De notável relevância para este estado é a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), possuindo uma Subsecretaria de Direitos Humanos de Minas Gerais, onde tem como principal competência a coordenação da política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Nesse sentido, a Subsecretaria atua tanto por meio da articulação com órgãos governamentais em âmbitos federal, estadual e municipal, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por meio de parcerias com organizações da sociedade. (SEDESE, 2016).

Podemos citar ainda, o Decreto n.º 42.150, DE 10 de dezembro de 2001, que institui o Programa Mineiro de Direitos Humanos e dá outras providências, enquadrando-se a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos e do Planejamento e Coordenação Geral e a Procuradoria Geral do Estado.

Quanto a população negra, esta Secretaria visa criar, implementar e apoiar programas de sensibilização, valorização e formação de política acerca da população negra. Estimular a presença de grupos étnicos que compõem a nossa população em propagandas institucionais, contratadas pelos órgãos públicos da administração direta e indireta pelas 27 empresas estatais, bem como em programas veiculados nos órgãos de comunicação; incentivar ações que contribuam para a preservação da memória e o fomento da produção cultural da comunidade negra no Estado. (SEDESE, 2016) Abaixo algumas ações em desenvolvimento:

1. Inclusão étnica • Objetivos: Incluir o quesito etnia em todo e qualquer sistema de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos. Criar e implementar programas de sensibilização e formação política acerca da discriminação da população negra. • Parcerias: Prodemge, Conselhos Municipais, Prefeituras, Câmaras de Vereadores e sociedade civil organizada, remanescentes de quilombos, EMATER-MG.
2. Contratação de etnias pela Administração Pública • Objetivos: Estimular a presença dos grupos étnicos que compõem a nossa população em propagandas institucionais, contratadas pelos órgãos públicos da administração direta e indireta, pelas empresas estatais, bem como em programas veiculados nos órgãos de comunicação. • Parcerias:

órgãos da administração direta e indireta do Governo do Estado de Minas Gerais, ONGs.

3. Valorização da população negra • Objetivos: Apoiar ações de valorização da população negra através de políticas públicas; apoiar a produção e a publicação de documentos que contribuam para a divulgação da legislação anti discriminatória. • Parcerias: SETASCAD, Conselho Estadual da Comunidade Negra.

4. Preservação da memória e fomento da produção cultural • Objetivos: Implementar e apoiar a criação de centros de referência da cultura negra no Estado, tendo os grupos culturais negros incorporados na gestão e no planejamento de suas atividades; incentivar ações que contribuam para a preservação da memória e o fomento da produção cultural da comunidade negra no Estado. • Parcerias: Fundação Palmares, Secretaria de Estado da Cultura, SETASCAD/FAT. (MINAS GERAIS; SEDESE, 2016).

Em Minas Gerais, de acordo com artigo 256-A, XVI da Lei Delegada nº 180, de 21 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências, cabe à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA), entre outras atribuições, formular, coordenar e executar políticas e diretrizes de desenvolvimento rural, com ações dirigidas à agricultura familiar, aos assentados da reforma agrária, aos pescadores, aos extrativistas, às comunidades indígenas e quilombolas, às agroindústrias familiares e às cooperativas rurais e urbanas. (MINAS GERAIS; SEDA, 2011).

Para isso, integra a área de competência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, por subordinação administrativa, a Comissão Estadual dos Povos e Comunidades Tradicionais - CEPCT-MG, criada pelo Decreto nº 46.671, de 16 de dezembro de 2014, de caráter paritário e deliberativo, com a finalidade de coordenar e implementar a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, de que trata a Lei Estadual nº 21.147, de 13 de janeiro de 2014. (MINAS GERAIS, 2014).

Já em seu artigo 256-F, I, a Lei Delegada 180 estabelece para a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania - SEDPAC - a atribuição, entre outras, de elaborar e divulgar, de forma articulada, as diretrizes das políticas estaduais de atendimento, promoção e defesa de direitos e, no limite de sua competência, executar, de forma direta ou indireta, as ações relativas à igualdade racial. Sua estrutura orgânica conta com a Subsecretaria de Igualdade Racial, por sua vez composta pela Superintendência de Políticas Afirmativas e Articulação Institucional e pela Superintendência das Comunidades Tradicionais. Integra também a área de competência da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania, por subordinação administrativa o Conselho Estadual de Promoção de Igualdade Racial — CONEPIR.

O Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial – CONEPIR/MG, foi criado pela lei n.º 18.251, de 7 de julho de 2009 e regulamentado pelo Decreto n.º 45.156 de 26 de Agosto de 2009. Órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, integrante da estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE), a partir da Lei Delegada n.º. 120, de 25 de janeiro de 2007. Ele tem caráter consultivo, deliberativo e propositivo e suas competências são:

I - formular critérios e parâmetros para a implementação de políticas que assegurem o acesso à terra, à habitação, à saúde, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à assistência social aos negros e a outros segmentos étnicos da população do Estado;

II - propor estratégias de avaliação, acompanhamento e fiscalização, bem como participar do processo deliberativo de diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial, fomentando a inclusão da dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas em âmbito estadual;

III - realizar estudos, debates e pesquisas sobre a situação da população negra, indígena e cigana e de outros segmentos étnicos da população do Estado;

IV - zelar pela diversidade cultural da população mineira, especialmente pela preservação da memória e das tradições africanas e afro-brasileiras, indígenas, ciganas e dos quilombolas, constitutivas da formação histórica e social do povo mineiro;

V - acompanhar e propor medidas de proteção a direitos violados ou ameaçados de violação por discriminação racial e demais formas de intolerância;

VI - propor, em parceria com organismos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, com o objetivo de estabelecer metas e procedimentos, com base nesses índices, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com a promoção da igualdade racial no Estado;

VII - definir suas diretrizes e programas de ação, em consonância com os objetivos governamentais pactuados no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI -, no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - e na Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO;

VIII - elaborar seu regimento interno e estatuto eleitoral e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Parágrafo único. É facultado ao CONEPIR propor a realização de seminários ou encontros regionais, sobre temas constitutivos de sua agenda, com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados. (MINAS GERAIS; CONEPIR, 2016).

O Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial tem por finalidade propor políticas que promovam a igualdade racial no que concerne aos segmentos étnicos minoritários do Estado, com ênfase na população negra, indígena e cigana, para combater a discriminação racial, reduzir as desigualdades sociais, econômicas, financeiras, políticas e culturais e ampliar o processo de participação social.

Ainda em âmbito nacional, com abrangência estadual, podemos citar a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) que é a integração das organizações locais e estaduais de quilombos. De sua composição se destacam associações, federações, coordenações e comissões que têm como característica a luta pelos direitos das comunidades quilombolas. Organizam-se de modo apartidário e autônomo, com ênfase para o fato de que se figuram como instâncias das comunidades, voltadas

especificamente aos objetivos delineados nas localidades das quais provém. (BRASIL; CONAQ, 2016).

Deste modo entendemos de suma importância destacar esta teia de estratégias que cada estado apresenta, dentro da sua própria dinâmica para estruturar sua rede de ação política. A seguir estão listadas as organizações quilombolas que integram a CONAQ:

-Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ); - Coordenação das Comunidades Quilombolas do Estado de São Paulo (COQESP); - Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara/MA (MABE); - Comissão Estadual das Comunidades Quilombolas do Espírito Santo; - Federação Quilombola de Estado de Minas Gerais (N'GOLO); - Coordenação das Associações Remanescentes de Quilombos do Estado do Pará (MALUNGU); - Associação Quilombola do Estado do Rio de Janeiro (AQUILERJ); - Coordenação das Comunidades Quilombolas do Estado do Paraná; - Federação das Associações das Comunidades Quilombolas do Estado do Rio Grande do Sul (FACQ); - Coordenação Estadual das Comunidades Negras e Quilombolas da Paraíba (CECNEQ); - Associação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí (CECOQ); - Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco (CECQ); - Coordenação Estadual Quilombola do Amapá - AP; - Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Rio Grande do Norte; - Associação do Quilombo Kalunga/GO (AQK); - Coordenação Regional das Comunidades Quilombolas da Bahia (CRQ); - Associação Ecológica do Vale do Guaporé/RO (ECOVALE); - Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Mato Grosso do Sul-CONERQ; - Comissão Quilombola de Mato Grosso; - Comissão Provisória Quilombola do Estado de Santa Catarina; - Comissão Quilombola de Alagoas; - Comissão Quilombola de Sergipe; - Comissão Quilombola do Ceará; - Comissão Quilombola de Tocantins. - Associação da comunidade quilombola de Mesquita –DF. (BRASIL; CONAQ, 2016).

Cabe ressaltar por fim, que a Lei nº 21.147 de 2014 que coordena e implementa a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais representa um enorme avanço no reconhecimento dos direitos desses grupos étnicos e culturalmente diferenciados no estado de Minas Gerais.

Grupos que possuem formas próprias de organização social, utilizando recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e que nesse sentido necessitam de políticas públicas culturais que reconheçam essas especificidades.

A relação existente entre políticas públicas e a realização de direitos, especialmente dos direitos sociais é direta, porque demanda prestações positivas por parte do Estado. A garantia desses direitos está longe de se dar somente por meio de leis que proíbem certas condutas lesivas. São necessárias leis, regulamentos e medidas públicas de promoção e fortalecimento dos direitos sociais, que demandam políticas públicas de maneira planejada, fixando as diretrizes e os modos para a ação do Poder Público e da sociedade. (ARZABE, 2001).

Assim, o reconhecimento desses povos - que incluem veredeiros, geraizeiros, quilombolas, ciganos, povos de terreiro, vazanteiros, apanhadores de sempre-vivas, entre outros - representa o reconhecimento e a valorização da enorme diversidade sociocultural do estado,

contribuindo ainda para efetividade de dispositivos normativos, como a Constituição Federal em seus artigos 215 e 216, a Convenção 169 da OIT e o Decreto Presidencial 6.040 de 2007, dentre outros instrumentos normativos já analisados anteriormente no capítulo II.

Partindo dessa perspectiva inclusiva, de promoção e reconhecimento das especificidades das comunidades quilombolas em Minas Gerais, abordaremos a seguir as ações governamentais locais referentes às comunidades remanescentes de quilombos localizadas no município de Serro/MG.

### 5.3 Políticas Públicas Municipais x Serro/MG x Comunidades quilombolas

Para fins de localização do município objeto do recorte, necessário se faz apresentar o Vale do Jequitinhonha, que está situado no nordeste de Minas, banhado pelo Rio Jequitinhonha. O Vale do Jequitinhonha ocupa uma área de 79 mil km<sup>2</sup>, com uma população de aproximadamente 980 mil habitantes onde mais de dois terços dela vive na zona rural. É composto, hoje, por aproximadamente 80 municípios, dos quais 52 estão organizados nas microrregiões Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha, e 23 estão integrados à antiga área mineira da SUDENE- e mais de dois terços dela vive na zona rural. (UFMG, 2012).

Virtualmente, é subdividida em três regiões: Baixo Jequitinhonha (região que compreende a área mais próxima à Bahia), Médio Jequitinhonha (região situada na parte média do Vale), Alto Jequitinhonha (região mais próxima da Metropolitana de Belo Horizonte, apresentando os melhores indicadores humanos e econômicos do Vale).

**Ilustração 8. Representação do Vale do Jequitinhonha.**



Fonte: UFMG, 2012.

São municípios do Vale do Jequitinhonha: Almenara, Angelândia, Araçuaí, Aricanduva, Bandeira, Berilo, Berizal, Bocaiúva, Botumirim, Cachoeira de Pajeú, Capelinha, Caraí, Carbonita, Chapada do Norte, Comercinho, Coronel Murta, Couto Magalhães de Minas, Cristália, Datas, Diamantina, Divisópolis, Felício dos Santos, Felisburgo, Francisco Badaró, Franciscópolis, Fruta de Leite, Grão Mogol, Guaraciama, Indaiabira, Itacambira, Itamarandiba, Itaobim, Itinga, Jacinto, Jenipapo de Minas, Jequitinhonha, Joáima, Jordânia, José Gonçalves de Minas, Josenópolis, Leme do Prado, Malachacheta, Mata Verde, Medina, Minas Novas, Monte Formoso, Montezuma, Nova Porteirinha, Novo Cruzeiro, Novorizonte, Olhos D'Água, Padre Carvalho, Padre Paraíso, Pai Pedro, Palmópolis, Pedra Azul, Ponto dos Volantes, Porteirinha, Riacho dos Machados, Rio do Prado, Rio Pardo de Minas, Rio Vermelho, Rubelita, Rubim, Salinas, Salto da Divisa, Santa Cruz de Salinas, Santa Maria do Salto, Santo Antônio do Jacinto, Santo Antônio do Retiro, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serranópolis de Minas, **Serro**, Setubinha, Taiobeiras, Turmalina, Vargem Grande do Rio Pardo, Veredinha, Virgem da Lapa. (IGA, 2015, *grifo nosso*).

Abaixo, algumas características desta região marcada pelo contraste, em termos de pobreza de parte da população e riquezas do subsolo e patrimônio histórico-cultural:

Segundo o Diagnóstico Ambiental da Bacia do Rio Jequitinhonha desenvolvido pelo IBGE, os solos da região são profundos, com boa textura e com condições de mecanização, a infraestrutura viária é regular, e apesar da carência de investimentos em saúde e saneamento, existem centros de saúde em todos os municípios. Além disso, os índices de analfabetismo são inferiores à média nacional e apesar de subaproveitados, a região conta com significativos recursos hídricos. As conjunturas políticas têm maior peso nas avaliações e diagnósticos do que considerações técnicas e realistas. Medidas e propostas mitigadoras ou mesmo corretivas dos problemas apresentados esbarram mais no contexto político geral e regional do que na suposta falta de potencialidades. O Vale do Jequitinhonha é uma região marcada pelo contraste. Por um lado, grande parte de sua população vive em extrema pobreza e seu meio ambiente vem sistematicamente sendo agredido pelas atividades mineradoras, de carvoaria e pelo uso indiscriminado do fogo pela agricultura familiar. Por outro lado, são notórias as riquezas do subsolo, promissor em recursos minerais, de seu patrimônio histórico-cultural, referência para Minas Gerais e para o Brasil, de seu artesanato diversificado e de seus atrativos turísticos. (UFMG, 2016).

Feitas estas breves considerações sobre o Vale do Jequitinhonha, onde o município de Serro está inserido, passamos a discorrer sucintamente sobre as características desta cidade, interessando-nos primordialmente as ações governamentais locais que assegurem os direitos das comunidades quilombolas existentes nesta região.

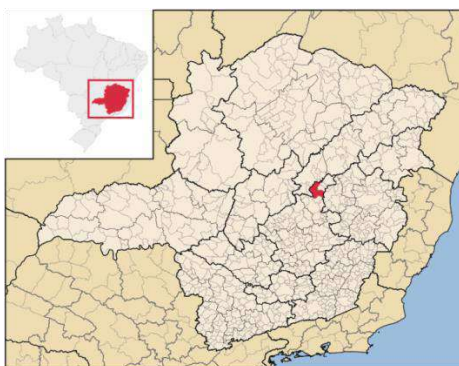
Conforme site oficial (MINAS GERAIS; SERRO, 2016), a cidade de Serro é sede de uma das quatro primeiras comarcas da Capitania das Minas Gerais, a antiga Vila do Príncipe do Serro Frio, hoje, cidade do Serro. Ela ainda guarda as características das vilas setecentistas mineiras, o que lhe valeu ser o primeiro município brasileiro a ter seu conjunto arquitetônico e

urbanístico tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) em abril de 1938.

Em 1702 uma bandeira chefiada por Antônio Soares Ferreira descobriu as minas de ouro de Ivituruí, que em língua indígena significa Serro Frio, "*um nevoeiro denso que invade a parte alta da serra acarretando grande baixa de temperatura e sendo acompanhado de vento mais ou menos forte e constante*". Assim é descrito o típico clima da região. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

Em pouco tempo um grande número de aventureiros chegou ao local atraído pelo ouro que brotava fácil nas cabeceiras do Jequitinhonha e seus afluentes. Em 1711, o sargento-mor, Lourenço Carlos Mascarenhas, foi nomeado superintendente das minas de ouro da região para manter a ordem e a justiça. A prosperidade do arraial motivou, então, sua elevação à vila no ano de 1714, quando, então, ganhou o nome de Vila do Príncipe. Com a criação da Comarca do Serro Frio a vila passou a ser sede. Em 6 de março de 1838 a vila foi elevada a cidade com a denominação de Serro. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

**Ilustração 9. A ilustração identifica a cidade de Serro no ponto vermelho, localizada dentro do Estado de Minas Gerais.**



Fonte: Wikipédia, 2016.

Município rodeado por serras, morros, rios e cachoeiras, a cidade de Serro encontra-se situada no centro-nordeste de Minas Gerais, na região central da Serra do Espinhaço, a 230 quilômetros de Belo Horizonte. É também uma importante cidade do “Caminho dos Diamantes e da Estrada Real”, uma herança das minas que atraíram os Bandeirantes paulistas e nordestinos no século XVIII. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

Em 1938, o seu acervo urbano-paisagístico é tombado pelo IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, tornando-se a primeira cidade brasileira a receber este registro. Ao longo do século XX, o desenvolvimento se dá através da pecuária leiteira, principal base econômica da cidade - grande parte do leite é usado na fabricação do Queijo do Serro. Mais recentemente, busca-se desenvolver a atividade turística, com ênfase na riqueza



paisagística da região e no patrimônio material e imaterial da cultura local. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

Entre as referências do Patrimônio Imaterial da Cultura, encontra-se o rico "Processo Artesanal de Produção do Queijo do Serro", reconhecido, em níveis estadual e nacional, por meio de registro, respectivamente, pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais, IEPHA-MG, e pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, IPHAN. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

No que tange ao patrimônio material a cidade possui diversos templos religiosos (Igreja Nossa Senhora da Conceição, Igreja Nossa Senhora do Carmo, Igreja Santa Rita, Igreja Nossa Senhora do Rosário, Igreja do Bom Jesus do Matozinho), além de cachoeiras e do Museu regional Casa dos Ottoni. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

A cidade ainda possui diversas comunidades tradicionais, quais sejam: Baú, Ausente, Vila Nova, Santa Cruz e Queimadas. Importa-nos salientar que o interesse em estudar estas e não outras comunidades quilombolas se dá pela notoriedade de suas lutas sociais no estado, seja contra empreendimentos minerários na região, seja no reconhecimento e titulação de seus territórios.

Apresentaremos a seguir, a descrição destas comunidades, a partir do site oficial do município de Serro, já citado acima quando o caracterizamos. Destacamos inicialmente, a comunidade quilombola do Baú que se localiza na região do Vale do Jequitinhonha a 25 km da cidade sede. Delimitam a área a Mata Atlântica, cerrado e campos preservados. Possui luz elétrica, escola infantil e uma escola municipal com ensino fundamental até o 5º ano. A comunidade mantém parentesco com os moradores do quilombo de Ausente. Há relatos que eles seriam de origem banto, da região centro-sul do continente. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

**Ilustração 10. Comunidade do Baú.**



Fonte: Minas Gerais, Serro, 2015.

Nesta comunidade há evangélicos e católicos. No dia 19 de setembro é comemorada a festa de Nossa Senhora do Rosário no distrito de Milho Verde da qual eles participam. Alguns

moradores ainda falam frases em banto originadas da matriz africana e entoam em Vissungo ao velar mortos e nos trabalhos na roça. Mantêm ainda outros rituais típicos da cultura. São exemplos de palavras do dialeto de moradores da comunidade: *angoró* (cavalo), *omana* (falta de roupa), *n'gaiazambi* (Deus), *mavu* (cemitério), *pipoque* (feijão), *massambi* (arroz), *calunga* (água), *apungo* (fubá), *otita* (noite), *oteta* (dia), *caimina* (moça nova), *macuco* (mulher velha) e *n'jará* (fome). (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

A comunidade quilombola do Ausente ou Córrego do Ausente também se localiza no município de Serro, região do Vale do Jequitinhonha. Esta comunidade é dispersa e esta subdividida nos lugares denominados Papagaio, Massangana, Ausente de Cima e Ausente de Baixo. Fica a 3 km do distrito do Milho Verde. Possui luz elétrica, escola infantil e uma escola municipal com ensino fundamental até o 5º ano. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

**Ilustração 11. Comunidade do Ausente.**



Fonte: Minas Gerais, Serro, 2015.

Os habitantes do Ausente se originaram da comunidade do Baú situada em Serro na encosta do Espinhaço. São de origem Banto, da região central-sul do continente africano. As duas comunidades, Baú e Ausente, mantêm parentesco cultural. Há evangélicos e católicos. Guardam tradições e no dia 19 de setembro comemoram a Festa de Nossa Senhora do Rosário rainha dos homens pretos.

Da mesma maneira que os quilombolas do Baú são exemplos de palavras do dialeto de moradores da comunidade do Ausente: *angoró* (cavalo), *omana* (falta de roupa), *n'gaiazambi* (Deus), *mavu* (cemitério), *pipoque* (feijão), *massambi* (arroz), *calunga* (água), *apungo* (fubá), *otita* (noite), *oteta* (dia), *caimina* (moça nova), *macuco* (mulher velha) e *n'jará* (fome).

A comunidade de Vila Nova está localizada em São Gonçalo do Rio das Pedras, no município de Serro na região do Vale do Jequitinhonha. A comunidade está cercada pelo cerrado. Ela se encontra dispersa devido a necessidade de trabalhar fora (São Paulo, Belo Horizonte, Diamantina).

### **Ilustração 12. Comunidade de Vila Nova**



Fonte: Minas Gerais, Serro, 2015.

Há relatos que os primeiros familiares do local teriam vindo de água Santa, perto da Mata dos Crioulos em Santo Antônio do Itambé. Migram para diversas localidades e se instalam em São Gonçalo do Rio das Pedras, distrito de Serro. Próximo a comunidade há ensino fundamental e médio, divididos em escolas municipal e estadual. Na comunidade há católicos e evangélicos. No mês de outubro comemoram a Festa do Rosário, rainha dos homens pretos. Estão sempre buscando viver um pouco da cultura original e vão repassando-a para seus familiares. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

A comunidade de Queimadas está localizada na região entre a divisa dos municípios de Serro e Santo Antônio do Itambé sendo pertencente ao Vale do Jequitinhonha.

### **Ilustração 13. Comunidade de Queimadas**



Fonte: Minas Gerais, Serro, 2015.

A comunidade de Queimadas subdivide em cinco regiões, sendo elas a Cabeceira de Mumbuca, Córrego Cavalcante, Arraial de São José das Maravilhas e Córrego do Criminoso, fazendo divisa com as comunidades de Itambé e Mumbuca. Atualmente com cerca de 50 famílias e aproximadamente 245 pessoas. As crianças da comunidade não possuem escolas. Os moradores de Queimadas em sua grande maioria trabalham na lavoura cultivando café e mandioca e algumas mulheres da região vendem hortaliças. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

A comunidade quilombola Fazenda Santa Cruz localiza-se perto do Distrito de Vau pertencente a Diamantina. Ela está dispersa entre o Milho Verde e São Gonçalo do Rio das Pedras. É bem antiga e no início tinha o nome de Fazenda do Ó devido a localização entre montanhas e cerrados que tem por formato a letra O. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

**Ilustração 14. Comunidade Fazenda Santa Cruz**



**Fonte:** Minas Gerais, Serro, 2015.

A subsistência vem do Programa Bolsa Família e da Associação de Clube de Mães que apadrinham crianças. Nesta comunidade há católicos e evangélicos. Possui energia elétrica e uma escola municipal com ensino até 5º ano fundamental. Destaca-se a Festa de Santo Antônio, no dia 13 de junho, e São João no dia 24 de junho. A festa de Santa Cruz é celebrada na segunda semana de setembro. (MINAS GERAIS; SERRO, 2016).

Importante destacar que todas estas 05 (cinco) comunidades quilombolas existentes no Município de Serro foram certificadas na data de 08 de agosto de 2012 pela Fundação Cultural Palmares- FCP, conforme podemos verificar no ANEXO C.

Em termos procedimentais, vale frisar que para receber a certificação, as comunidades precisam inicialmente se autodeclararem como remanescentes de quilombos. Depois, devem encaminhar à FCP os documentos que comprovem o histórico do local como terra quilombola. Na sequência, um funcionário da Fundação visita o quilombo para conferir a veracidade das informações recebidas. A última etapa é a emissão do certificado de reconhecimento e a publicação no Diário Oficial da União - DOU.

Todos estes passos foram devidamente seguidos por todas as comunidades quilombolas da cidade de Serro e a publicação no Diário Oficial da União se deu em 31 de agosto de 2012, através da Portaria nº 177 da FCP publicando, conforme ANEXO D:

O Presidente da Fundação Cultural Palmares, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo artigo 1º da Lei nº 7.668 de 22 de agosto de 1998, em conformidade com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT sobre povos Indígenas e Tribais, ratificada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, o Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003, §§ 1º e 2º e § 4º do artigo e Portaria Interna nº 98, de 26 de novembro de 2007, publicada no Diário Oficial da União nº 228 de 28 de novembro de 2007, Seção I, f.29, resolve:

Art. 1º Registrar no Livro de Cadastro Geral nº 14 e Certificar que, conforme as declarações de Autodefinição e os processos em tramitação na Fundação Cultural Palmares, as comunidades a seguir se autodefinem como remanescentes de quilombo: COMUNIDADE VILA NOVA, localizada no município de SERRO/MG (...); COMUNIDADE SANTA CRUZ, localizada no município de SERRO/MG (...); COMUNIDADE DE QUEIMADAS, localizada no município de SERRO/MG (...); COMUNIDADE DE BAÚ, localizada no município de SERRO/MG (...); COMUNIDADE DE AUSENTE, localizada no município de SERRO/MG (...).

Ressalta-se que o documento de reconhecimento das comunidades quilombolas tem uma importância muito grande, pois dá visibilidade às comunidades e formaliza o compromisso do Estado em oferecer políticas voltadas a garantia de direitos culturais, além de educação, moradia, saúde, acessibilidade, entre outros.

É preciso ter como premissa no desenvolvimento das políticas públicas locais a total vinculação entre a responsabilidade do Município em promover ações, programas e políticas públicas e seu papel como ente federado responsável por assegurar o respeito aos direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais da pessoa humana.

Considerando esta riqueza e diversidade cultural, até aqui apresentadas, a cidade de Serro possui em sua Lei Orgânica do Município, diversas questões pertinentes a preservação e valorização do patrimônio histórico, turístico e cultural, conforme a SEÇÃO DA CULTURA da referida Lei. Vejamos os artigos 150, 151, 152 e 153, abaixo transcritos:

#### SEÇÃO VII Da Cultura

Art. 150 - O acesso aos bens da cultura e as condições objetivas para produzi-la é direito do cidadão e dos grupos sociais. Parágrafo único - Todo cidadão é agente cultural e o Poder Público incentivará de forma democrática os diferentes tipos de manifestação cultural existentes no Município.

Art. 151 - **Constituem patrimônio cultural do Município os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, que contenham referências à identidade, à memória dos diferentes grupos formadores do povo serrano, entre os quais se incluem:**

**I - As formas de expressão;**

**II - Os modos de criar, fazer e viver;**

**III - As criações tecnológicas, científicas e artísticas;**

**IV - As obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados a manifestações artísticas e culturais;**

**V - Os locais de valor histórico, paisagístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e cultural.**

§ 1º - O teatro, a música, o carnaval, a dança, a expressão corporal, o folclore, as artes plásticas, as regionais, entre outras, são considerados manifestações culturais. § 2º - Todas as áreas públicas, especialmente as parques, jardins e praças públicas, são abertas às manifestações culturais.

Art. 152 - O Município, com a colaboração da comunidade, protegerá o patrimônio histórico, turístico e cultural serrano, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação. Parágrafo 1º - Compete ao Município reunir, catalogar, preservar, restaurar, microfilmar e pôr à disposição do público, para consulta, documentos, textos, publicações e todo tipo de material relativo à história do Município. Parágrafo 2º - Como medida de preservação do patrimônio histórico e cultural municipal, fica proibida a modificação dos nomes das ruas, becos, travessas, praças e largos situados na área tombada da sede do Município. Parágrafo acrescido pela Emenda nº 03/98 à Lei Orgânica do Município de Serro.

Art. 153 - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de fatos relevantes para a cultura municipal.

Art. 154 - O Poder Público elaborará e implantará, com a participação e cooperação da sociedade civil, plano de instalação de centros culturais nos bairros da cidade.

§ 1º - O Poder Executivo poderá celebrar convênios, atendidas as exigências desta Lei Orgânica, com órgãos e entidades públicas, sindicatos, associações de moradores e outras entidades da sociedade civil, para viabilizar o disposto neste artigo.

§ 2º - Junto aos centros culturais serão instaladas, progressivamente, oficinas ou cursos de redação, artes plásticas, artesanato, dança e expressão corporal, cinema, teatro, literatura, filosofia, bem como de formas de cultura artística. (SERRO; LEI ORGÂNICA, 2016, grifos nossos).

Partindo dos pressupostos elencados acima, quais sejam, proteção do patrimônio material tomados individualmente ou em conjunto, que contenham referências à identidade, à memória dos diferentes grupos formadores do povo serrano, a Prefeitura Municipal, possui 06 (seis) Conselhos Municipais para dar efetividade as demandas locais, são eles: CMDCA: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; CMI: Conselho Municipal do Idoso; CMDPD: Conselho Municipal dos Direitos dos Portadores de Deficiência; CMH: Conselho Municipal de Habitação; CMAS: Conselho Municipal de Assistência Social; COMDESQ: Conselho Municipal dos Quilombolas. (SERRO; LEI ORGÂNICA, 2016).

Estes Conselhos, também denominados “*conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas setoriais, são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e da avaliação das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal*”.<sup>41</sup>

Os conselhos são novos arranjos institucionais definidos na legislação ordinária para concretizar a participação e controle social preconizados na Constituição Federal de 1988. São organismos que articulam participação, deliberação e controle do Estado. Suas características e atribuições são definidas na legislação ordinária.

O caráter deliberativo está assegurado no princípio da participação popular na gestão pública, consagrado na Constituição de 1988, e são instituições cujo sentido é a partilha do poder decisório e a garantia de controle social das ações e políticas com fins da garantia de direitos conquistados. Portanto, conselhos são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública. (ARZABE, 2016).

Em seu artigo sobre Democracia Participativa, Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil, Borges (2006) explicita que os “*Conselhos são órgãos colegiados, que tem, em nosso direito, regras próprias e bem definidas de funcionamento e estrutura*”. E destaca que “*o funcionamento de um órgão colegiado obedece,*

---

<sup>41</sup> Definição extraída do artigo “Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas”, de Patricia Helena Massa Arzabe, Doutoranda na Faculdade de Direito da USP e Procuradora do Estado de São Paulo. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

*em nosso ordenamento jurídico, a coordenadas próprias, muito especiais*”. Para tanto, a autora cita alguns exemplos:

- titularidade de seus membros, igual para todos;
- decisões tomadas pela deliberação conjunta de um grupo de pessoas, mediante votação, por unanimidade ou por maioria de votos. Tais decisões passam a constituir, após a discussão e votação, a expressão da vontade do órgão, como um todo;
- oralidade das votações, reduzidas a termo em ata ou resolução;
- caráter terminativo da votação, após a proclamação de sua apuração;
- responsabilidade do órgão una, como um todo, após a deliberação do grupo;
- representação legal por um presidente, que não vota, senão em casos de desempate, que vai expressar, em resolução, a vontade do colegiado;
- estabelecimento prévio, em regimento, de normas sobre quórum de votação: para a realização da sessão; para haver deliberação; para a adoção de certas decisões relevantes. (BORGES, 2006).

Feitas estas breves considerações sobre os Conselhos, apenas para nos situarmos em termos de relevância participativa que estes exercem, utilizaremos para o recorte da pesquisa, o levantamento documental realizado na Prefeitura Municipal da cidade de Serro, especificamente na Secretaria de Desenvolvimento Social. Os documentos consistem em: Legislação de criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das comunidades remanescentes de quilombos da cidade de Serro/Minas Gerais, bem como seu Regimento Interno e 34 Atas de reuniões deste Conselho, no período que compreende desde o mês de março de 2013 até o mês de dezembro de 2015.

Conforme a legislação de instituição (ANEXO E), o Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das comunidades remanescentes de quilombos da cidade de Serro, fora instituído na data de 11 de junho de 2008, pela Lei 2.110/2008, alterada pela Lei nº 2.112/2008, que institui, delibera as competências e a composição do Conselho Quilombola. Destacamos abaixo, as suas competências, elencadas no art. 2º desta Lei:

Compete ao referido Conselho:

- I- Promover articulações com todas as autoridades municipais, estaduais e federais, com vistas à valorização e ao desenvolvimento da população Quilombola;
- II- Promover ações junto à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Secretaria Municipal de Educação e Esportes, Secretaria Estadual de Cultura, Secretaria Estadual de Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Secretaria Especial de Políticas Públicas de Promoção e Igualdade Racial- SEPPIR com a finalidade de introduzir atividades da promoção social, culturais e educacionais permanentes e periódicas, no âmbito no âmbito das escolas municipais, estaduais e federais em funcionamento no município de Serro, para pesquisa, conhecimento e divulgação da cultura deste povo;
- III- Promover ações junto à Secretaria de Saúde, Secretaria de Estado da Saúde e Ministério da Saúde, com vistas ao atendimento específico da área à população Quilombola residente no município;
- IV- Promover festividades que incluam manifestações artísticas, musicais e religiosas próprias da cultura afro como forma de valorização da cultura original da população Quilombola;
- V- assessorar o Prefeito Municipal na elaboração de programas direcionados à população afrodescendente;

VI- privilegiar, em todas as atribuições acima citadas, ações que valorizem a criança descendente deste povo, principalmente aquelas que sejam portadoras de deficiências físicas, mentais e sensoriais. (SERRO, 2008).

Este Conselho por sua vez, possui o seu próprio Regimento Interno (ANEXO F) que preceitua suas finalidades, organização, funcionamento, atribuições do Presidente, dos Conselheiros, dos Membros das Comissões e dos integrantes da Secretaria Executiva.

Importa-nos destacar a natureza e as finalidades estabelecidas no Capítulo I, art. 1º e 2º deste Regimento:

Art. 1º- O Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Município de Serro/Minas Gerais, órgão de instância colegiada, deliberativa, de natureza permanente, integrante da Secretaria de Turismo, Cultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Município de Serro, foi criado pela Lei nº 2.110/2008, de 11 de junho de 2008, alterado pela Lei nº 2.112/2008, passa a se reger pelo presente Regimento Interno.

Art.2º- O Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas do Município de Serro/Minas Gerais tem por finalidade atuar na formulação de políticas públicas específicas para as comunidades Quilombolas localizadas no município de Serro e auxiliar a efetividade dos direitos fundamentais nas comunidades quilombolas existentes no município do Serro/MG. (SERRO, 2008).

Ainda conforme estabelece este Regimento Interno, em seu artigo 9 §7º: As reuniões ordinárias serão realizadas bimestralmente na segunda quinta-feira do mês, com início para 9h00 e término às 11h00, podendo-se prorrogar o horário da reunião por deliberação dos membros do Plenário do Conselho.

Ademais, a publicidade das reuniões, bem como das atas lavradas, é garantida pelo artigo 9 §5º do RI, salvo exceções: *As reuniões do Conselho são públicas, exceto quando algum Conselheiro solicitar que seja secreta em virtude da proteção da privacidade, intimidade e segurança individual e coletiva dos membros das comunidades quilombolas, devendo ser esta questão de objeto de decisão do Plenário.*

Deste modo, considerando a publicidade das reuniões, bem como das informações contidas nas atas lavradas, passamos a analisá-las, no intuito de fazer um levantamento qualitativo das questões mais relevantes que tem sido debatidas pelos conselheiros que participam da reuniões mensais do Conselho Quilombola da cidade de Serro.

De fundamental importância o exercício a seguir, no intuito de mapear as principais demandas das comunidades quilombolas deste município, no sentido de verificar se as políticas públicas possuem um viés cultural ou se a cultura política dominante tem se mostrado como empecilho à concretização dos direitos fundamentais deste grupo minoritário.



## **VI ESTUDO DE CASO: ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ATAS DE REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DA CIDADE DE SERRO/MG**

Primeiramente cumpre esclarecer que a análise aqui pretendida se trata de análise categorial de conteúdo. Nesse sentido, importante frisar que a maioria dos autores refere-se à análise de conteúdo como sendo uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências do conteúdo da comunicação de um texto, replicáveis ao seu contexto social. Na análise de conteúdo o texto é um meio de expressão do sujeito, onde o analista busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem. (BAUER, 2002).

Para Bardin (1977), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens.

A análise categorial funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. A análise categorial poderá ser temática, construindo as categorias conforme os temas que emergem do texto. Para classificar os elementos em categorias é preciso identificar o que eles têm em comum, permitindo seu agrupamento. Este tipo de classificação é chamado de análise categorial. (BARDIN, 1977).

Para a análise das categorias pretendidas, em termos de relevância dos assuntos abordados, utilizaremos de uma ferramenta online denominada “*tagul- word cloud art*”, disponível em “[www.tagul.com](http://www.tagul.com)”, que criará nuvens de palavras, considerando a frequência com que os assuntos são tratados nas reuniões ordinárias realizadas mensalmente pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Remanescentes dos Quilombos de Serro/MG.

As nuvens serão uma forma gráfica de visualizar as informações, mas com elas, pretendem-se evidenciar a qualidade/relevância dos temas abordados nas reuniões, mapeando deste modo, as principais ações e demandas das comunidades quilombola da cidade de Serro, quais sejam: Baú, Ausente, Vila Nova, Queimadas e Santa Cruz.

O período analisado perfaz um total de 34 (trinta e quatro) meses, considerando a primeira Ata disponibilizada pelo Conselho Municipal, ou seja, o período compreende desde o mês de março de 2013 até o mês de dezembro de 2015, totalizando 34 atas. (ANEXO G)

Feitas estas sucintas considerações sobre a questão metodológica, segue abaixo, a primeira coletânea das nuvens de palavras referentes ao ano de 2013, que destacam graficamente os temas mais abordados nas reuniões do Conselho Quilombola:



Nuvem nº 01- Ata de março de 2013.



Nuvem nº 02- Ata de abril de 2013.



Nuvem nº 03 – Ata de maio de 2013.



Nuvem nº 04- Ata de junho de 2013.



Nuvem nº 05- Ata de julho de 2013.



Nuvem nº 06 – Ata de agosto de 2013.



Nuvem nº 07- Ata de setembro de 2013.



Nuvem nº 08- Ata de outubro de 2013.



Nuvem nº 09- Ata de novembro de 2013.



Nuvem nº 10– Ata de dezembro de 2013.

No período que compreende o mês de março a dezembro do ano de 2013, a demonstração gráfica através da coletânea das nuvens acima, evidencia discussões que se pautam em problemas/demandas sobre: precariedade no transporte escolar e estradas, necessidade de valorização da cultura quilombola, projetos de educação escolar quilombola, dificuldades na titulação dos territórios quilombolas e precariedade do serviço público de saúde. A fim de obter respostas são enviados em praticamente todos os meses, diversos ofícios às secretarias municipais, solicitando esclarecimentos e providências.

Observa-se ainda, que neste ano a comunidade do Baú se sobressai em termos de participação, ou demandas postas em praticamente todas as reuniões analisadas, sendo seguida pela comunidade da Fazenda Santa Cruz e Ausente.

Destacam-se também na coletânea de nuvens, a necessidade de apoio do poder público e elaboração de projetos sociais. No último mês do ano, a nuvem nº 10 aponta para uma participação muito evidente da PUC Minas na reunião, pois apresenta projetos diversos, fato que ficará ainda mais notório na segunda coletânea das nuvens do ano de 2014, conforme veremos a seguir:



Nuvem nº 11- Ata de janeiro de 2014.



Nuvem nº 12- Ata de fevereiro de 2014.



Nuvem nº 13- Ata de março de 2014.



Nuvem nº 14- Ata de abril de 2014.



Nuvem nº 15- Ata de maio de 2014.



Nuvem nº 16- Ata de junho de 2014.



Nuvem nº 17- Ata de julho de 2014.



Nuvem nº 18- Ata de agosto de 2014.



Nuvem nº 19- Ata de setembro de 2014.



Nuvem nº 20- Ata de outubro de 2014.



Nuvem nº 21- Ata de novembro de 2014.



Nuvem nº 22- Ata de dezembro de 2014.

No ano de 2014, as demandas repetem-se, os problemas com estradas continuam e o transporte escolar continua precário, apesar dos ofícios enviados durante todo ano. Fica novamente evidente a apresentação e/ou elaboração de projetos sociais para deliberação pelo Conselho. Dá-se ênfase as reuniões itinerantes, bem como aos relatórios antropológicos a serem realizados nas comunidades. Verifica-se o problema da falta de água. Preocupa-se com o empreendimento minerário da empresa Anglo American. Aprova-se a Lei sobre Política Municipal de Promoção da Igualdade Racial, criando o Conselho e o Fundo Municipal de Igualdade Racial. Em decorrência das reuniões itinerantes, as comunidades quilombolas de Santa Cruz, Vila Nova e Queimadas passam a participar mais ativamente, apresentando suas demandas nas reuniões.

Atentamos para a necessidade de ressaltar novamente que é impossível esgotar a análise de assuntos tão plurais como são aqueles discutidos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Serro/MG.

Para além dos “apontamentos” realizados através das coletâneas de nuvens até aqui apresentadas, destacamos abaixo algumas providências, parcerias, manifestações e participações de grande relevância neste Conselho:

- 01) Inúmeros ofícios são enviados a diversas Secretarias da Prefeitura Municipal solicitando esclarecimentos formais sobre: recebimento de recursos do convênio FUNASA, contratação de empresa através de processo licitatório, cronogramas de execução de obras dos poços artesianos, reforma do posto odontológico; outros ofícios convidam o prefeito, vereadores, procurador do município, secretário de obras, educação, transporte, saúde, a comparecerem nas reuniões para esclarecerem pessoalmente alguma dúvida quanto à inexecução de obras ou serviços;
- 02) Presença de diversos segmentos da sociedade civil na forma de representantes de associações, EMATER, PUC Minas Serro e Belo Horizonte, Prefeito, Vereador, Secretários de Saúde, Educação, Obras, Transporte, a fim de apresentarem esclarecimentos, propostas de Leis, projetos sociais, dentre outros;
- 03) Participação dos representantes das comunidades quilombolas em eventos, cursos, Seminários e Fóruns (articulação com diversos setores, como forma de visibilidade do movimento social quilombola). Esse incentivo na participação dos quilombolas, importa na conscientização do protagonismo das comunidades, a fim de que eles defendam seus direitos étnicos, bem como a propriedade coletiva dos seus territórios;
- 04) Parcerias com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais- PUC Minas para desenvolver projetos de extensão que atendam as demandas das comunidades. Estas parcerias tem sido bem-sucedidas entre a PUC Minas Serro e PUC Belo Horizonte, citamos, o projeto sobre direitos fundamentais das comunidades quilombolas, educação escolar quilombola, geração de renda familiar, direitos previdenciários, projetos arquitetônicos para a construção de pontes e centros comunitários, dentre outros.

Abaixo, segue a terceira coletânea das nuvens de palavras do ano de 2015, onde as manifestações de inconformismo são frequentes, pois o descaso do poder público frente às reivindicações realizadas pelo Conselho Quilombola fica evidentes com o passar dos anos. Evidencia-se ainda, o fortalecimento na luta pelos territórios das comunidades quilombolas, visto que os relatórios antropológicos tomam corpo, tornando-se uma realidade a serem levadas ao INCRA. Ademais, o empreendimento minerário passa a ser um problema territorial de grande preocupação para a existência das comunidades quilombolas da região de Serro. Segue última coletânea de nuvens referente ao ano de 2015:



Nuvem nº 23- Ata de janeiro de 2015.



Nuvem nº 24- Ata de fevereiro de 2015.



Nuvem nº 25- Ata de março de 2015.



Nuvem nº 26- Ata de abril de 2015.



Nuvem 27- Ata de maio de 2015.



Nuvem nº 28- Ata de junho de 2015.



Nuvem nº 29- Ata de julho de 2015.



Nuvem nº 30- Ata de agosto de 2015.



Nuvem nº 31- Ata de setembro de 2015.



Nuvem nº 32- Ata de outubro de 2015.



Nuvem nº 33- Ata de novembro de 2015.



Nuvem nº 34- Ata de dezembro de 2015.

Neste ano de 2015, os problemas com transporte, saúde, educação e cultura continuam nas pautas das reuniões, entretanto, destaca-se grande discussão sobre os impactos do empreendimento minerário que a Anglo American pretende realizar na comunidade de Queimadas. Ciclos de estudos são criados, bem como verificação de conformidade do estudo e relatório de impacto ambiental- EIA-Rima, apresentado pela empresa.

A repercussão contrária ao empreendimento minerário fica evidenciada nas reuniões de julho, agosto, setembro e novembro de 2015 (nuvens 29, 30, 31 e 33), visto que há todo um apelo por parte dos conselheiros em se proteger as comunidades quilombolas afetadas, especialmente a comunidade de Queimadas, onde a exploração minerária de dará efetivamente.

Pelo Conselho, os impactos do empreendimento foram considerados extremamente negativos, questionando-se inclusive a emissão de Certidão de conformidade do empreendimento minerário à legislação municipal de uso e ocupação do solo.

No mês de novembro de 2015, o Conselho Municipal de Meio Ambiente- CODEMA votou por unanimidade sobre a não conformidade do empreendimento minerário à legislação municipal. A fim de ilustrar esta informação de relevância regional, apresentamos a reportagem



do jornal “O tempo”, onde este noticia na data de 05/11/2015, a votação contrária do CODEMA ao empreendimento minerário na cidade de Serro/MG:

EMPREENDIMENTO. Município do Serro diz não a mais uma mina da Anglo. Projeto produzirá 500 mil toneladas de minério de ferro por ano. PUBLICADO EM 05/11/15 - 04h00. Famosa pelos queijos, a cidade do Serro, na região Central de Minas, disse não a uma mina de minério de ferro que a Anglo American pretende instalar no município. No dia 28 de outubro, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Codema) rejeitou o empreendimento por unanimidade. O prefeito Epaminondas Pires Miranda adiantou que seguirá a decisão dos conselheiros e não emitirá a declaração de conformidade, requisito para que a empresa dê entrada do processo de licenciamento ambiental. “Penso que as decisões construídas por meio das reuniões do Codema devem ter o respaldo do prefeito, uma vez que esse conselho é composto por representantes de várias instituições e seguimentos sociais”, destaca Miranda. Mas a Anglo não contava com essa negativa, pois, no dia 22 de outubro, seis dias antes da reunião do conselho, já havia protocolado na Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semad) um pedido de Licença Prévia (LP) para o Serro. Por meio de nota, a Anglo afirma que a conformidade diz respeito à legislação de uso e ocupação do solo no município e a empresa entende que o projeto se enquadra nessa legislação. Segundo Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima) da empresa, o projeto Serro tem como objetivo produzir 500 mil toneladas de minério de ferro por ano, para atender o mercado interno. Ainda segundo o relatório, o investimento seria em torno de R\$ 85 milhões. Um dos membros do Codema, professor Matheus Mendonça, da PUC-Serro, afirma que a votação de sete votos a zero contra a mina da Anglo American é justificada pela ameaça ambiental e cultural que o empreendimento pode significar. “É uma área de recarga hídrica que abastece os rios Guanhães e do Peixe, e essas bacias serão diretamente afetadas. Além disso, está na zona de amortecimento do Pico do Itambé e vai afetar a comunidade de quilombolas Queimadas, reconhecida pela Fundação Palmares. Mas a empresa entrou com pedido de certidão de conformidade antes de considerar a opinião dessa comunidade quilombola”, afirma Mendonça, que é coordenador de um projeto de extensão de estudos sobre comunidades quilombolas da região. Segundo o professor, são cerca de 50 famílias, que ainda não foram consultadas e, caso tenham que ser transferidas, terão comprometidas tradições que sobrevivem há várias gerações. “Pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), quando houver intenção de fazer um empreendimento minerário, povos tradicionais que forem diretamente afetados devem ser previamente consultados”, ressalta. Por meio de nota, a Anglo afirma que a discussão da natureza dessas comunidades e sua relação com o empreendimento será realizada após a formalização do pedido de licenciamento durante trâmite junto ao órgão estadual competente (Superintendência de Regularização Ambiental/ Supram) e, se necessário, junto a outras instituições que possuem competência no licenciamento. Segundo a Anglo American, o projeto Serro vai gerar 300 empregos durante a fase de implantação e 193 quando a mina entrar em operação. Impactos em Conceição do Mato Dentro pesam na decisão. O Serro fica a cerca de 60 km de Conceição do Mato Dentro, onde a Anglo instalou a mina para abastecer o Minas-Rio – o maior mineroduto do mundo, que provocou impactos denunciados pelo jornal O TEMPO, como invasão de terrenos e soterramento de nascentes. Apesar da proximidade, a empresa afirma que o projeto Serro não tem vinculação com o Minas-Rio. O pesquisador de memória social Ariel Lucas Silva destaca que a votação unânime do Codema contra a chegada da mina no Serro é simbólica. “Pesou muito o fato de a Anglo não ter cumprido todas as ações compensatórias que ela prometeu para Conceição do Mato Dentro”, diz Silva. Nesta sexta, a Anglo inaugura uma contrapartida prometida: o Anel Rodoviário do Serro, com presença do governador Fernando Pimentel. (ARIADNE; O TEMPO, 2015)

Outro assunto amplamente discutido durante o ano de 2015 foi a realização dos relatórios antropológicos de identificação e delimitação- RTID, bem como sua entrega ao

INCRA, o que fica evidente nas nuvens 24, 29 e 31, embora a questão territorial tenha singular importância em todas as reuniões realizadas pelo Conselho, durante todo o período analisado.

A atuação da PUC Minas continua evidente em todas as reuniões (nuvens 24, 27, 28, 31e 32), quer seja pela proposta de projetos, cursos, eventos, seminários, quer seja pela articulação do professor Matheus Mendonça, da PUC Minas Serro com outras entidades na promoção e participação das comunidades nestes eventos.

A EMATER também possui relevante papel para o desenvolvimento das comunidades, ficando evidente na nuvem 30, embora sua participação se dê ao longo de todas as reuniões na pessoa da Sra. Margarida ou do Sr. Jair. Este técnico orienta sobre técnicas de plantio, uso e melhoramento do solo, preservação da água, preservação ambiental, bem como execução de poços artesianos e fossas sépticas.

Importante frisar ainda, que na reunião de dezembro de 2015, o presidente do Conselho manifesta-se no sentido de ponderar sobre as conquistas ocorridas até este momento, em virtude da luta pela efetivação dos direitos das comunidades quilombolas de Serro. Ressalta que poucas foram as conquistas, apesar das reuniões mensais, das discussões e deliberações, dos ofícios e requerimentos encaminhados às secretarias municipais, das solicitações de comparecimento ao Prefeito e/ou Procurador Municipal para que prestassem esclarecimentos, mas acentua a necessidade de união para continuar a luta.

Neste ponto de análise, entendemos ser possível continuar com as ponderações realizadas pelo presidente do Conselho, acrescentando alguns outros pontos que nos parecem de extrema relevância em termos de diagnóstico.

Vejamos: toda a legislação federal, estadual e municipal analisada até aqui, visam concretizar direitos sob a perspectiva da Política Nacional de implementação de Direitos Humanos e Promoção da Igualdade Racial, entretanto, estas ainda são insuficientes para alcançar algumas comunidades.

Apesar de devidamente reconhecidas e certificadas pela Fundação Cultural Palmares não existem no município de Serro políticas públicas municipais específicas para atender as demandas das comunidades quilombolas da região.

As cinco comunidades ali existentes tem sido excluídas do acesso aos seus direitos fundamentais básicos, necessitando lutar por proteção jurídica para efetivação destes direitos. Estes, que apesar de existirem formalmente e serem resguardados pela Constituição de 1988, conforme vislumbramos no capítulo III deste trabalho, não são suficientes, por si só, para implementar e garantir-lhes o devido acesso.

Quando se trata de combater forças políticas e/ou empreendimentos minerários em detrimento de direitos culturais e territoriais, a questão torna-se ainda mais complexa. Essa complexidade reflete as desigualdades e exclusões sociais latentes em nossa sociedade, seja a serrana ou não.

Diagnosticamos até este momento, que o problema das comunidades quilombolas do município de Serro não se restringe apenas ao acesso aos seus territórios. O poder público municipal tem ignorado estas comunidades, não possuindo políticas públicas capazes de assegurar-lhes o mínimo em termos de direitos fundamentais, conforme verificamos na coletânea de nuvens acima: falta-lhes educação, transporte público, água e esgoto, saúde e atendimento odontológico, segurança, enfim, a cidadania destes grupos tem sido suprimida ao longo dos anos.

Deste modo, reiteramos que em todo período analisado (2013 a 2015) destacamos uma diversidade de assuntos abordados pelos conselheiros, bem como uma pluralidade de demandas e manifestações nas reuniões. Cumpre destacar então, que as discussões mais relevantes se pautam em 09 (nove) eixos/categorias principais, diríamos problemas centrais das comunidades quilombolas daquela região, quais sejam:

- 1) Transporte público (precariedade das estradas de acesso às comunidades quilombolas; precariedade dos veículos que transportam estudantes; falta de recursos públicos para manutenção dos veículos e das estradas; mudanças de rota pelos proprietários dos ônibus);
- 2) Educação Escolar Quilombola (preocupação na preservação e valorização da cultura quilombola; proposta de inserir no ensino, a história da cultura afro-brasileira e indígena nas escolas; necessidade e dificuldade de capacitação das professoras);
- 3) Titulação coletiva das terras (necessidade de esclarecimentos quanto à importância do território quilombola, por ser indispensável à reprodução material e cultural das comunidades; esclarecimentos quanto a função da Fundação Cultural Palmares; a necessidade de realização dos relatórios antropológicos, da entrega destes ao INCRA, da publicação no Diário Oficial da União);
- 4) Saúde pública (falta de estrutura para atendimento dos quilombolas nas comunidades; precariedade no atendimento hospitalar, no tratamento fora da residência, no tratamento odontológico);

- 5) Preservação ambiental (problemas com a água das comunidades; necessidade de implementação do projeto FUNASA- perfurando os poços artesianos, falta de tratamento de esgoto, perfuração de fossas sépticas-; tratamento primário de esgoto doméstico; necessidade de projetos para preservação do meio ambiente; cursos de capacitação para plantio e uso do solo);
- 6) Empreendimento minerário (pressão da empresa Anglo American para explorar o território quilombola da região de Serro; necessidade de articulação para defesa dos territórios; impactos ambientais, territoriais e culturais prementes);
- 7) Segurança pública (caso de homicídio na comunidade do Baú; necessidade de oficial polícia civil solicitando providências; problemas com alcoolismo);
- 8) Projetos Sociais (necessidade de capacitação para elaboração de projetos sociais para angariar fundos e recursos públicos para as comunidades; rejeição de projetos sociais propostos sem o conhecimento e/ou consentimento dos conselheiros; deliberações quanto à execução dos projetos apresentados nas reuniões);
- 9) Articulação política (necessidade de lançar um vereador nas eleições 2016; necessidade de lutar pelos interesses das comunidades quilombolas, defender e apoiar as questões levadas à câmara municipal; propor políticas públicas e influenciar na elaboração das leis).

Importante ressaltar que este breve mapeamento das principais demandas das comunidades quilombolas deste município demonstram que as políticas públicas ali existentes não possuem um viés de políticas públicas culturais, ao contrário, no período analisado, as políticas públicas dominantes tem inviabilizado a concretização dos direitos fundamentais deste grupo minoritário.

Buscamos destacar acima, os problemas e demandas que as comunidades quilombolas analisadas tem encaminhado ao poder público local através de sua atuação no Conselho Quilombola. No entanto, entendemos ser necessário elencarmos as impressões mais marcantes e positivas em termos de construção da cidadania quilombola serrana, a partir desta atuação nas reuniões do Conselho Municipal Quilombola. Seguem as considerações:

- 1) Há sem dúvida, o envolvimento, interesse e participação dos membros de todas as comunidades quilombolas da região de Serro/MG, nas reuniões do Conselho;

- 2) Há diversas manifestações sobre a necessidade de união, fortalecimento e luta para a garantia dos direitos territoriais e sociais das comunidades;
- 3) Há uma postura crítica e resistente dos conselheiros frente a projetos votados e aprovados na Câmara dos Vereadores sem a ciência e anuência das comunidades;
- 4) Há efetiva participação das comunidades quilombolas nos eventos e projetos realizados pela PUC Minas *campus* Serro e Belo Horizonte;
- 5) Há um crescimento contínuo das reivindicações das comunidades quilombolas frente ao descaso do poder público municipal em resolver suas demandas;
- 6) Há poucos sinais expressivos de mudança no cenário político municipal, entretanto, estes existem se verificarmos que as comunidades quilombolas sempre foram invisíveis aos “olhos” do poder local;
- 7) Há reivindicações das comunidades quilombolas tornando-se pauta de agendas das políticas públicas municipais;
- 8) Há uma movimentação regional de valorização da cultura quilombola, bem como da necessidade de mudar o modo de agir e pensar da sociedade civil em relação a este agrupamento social;
- 9) Há, ainda que de forma sutil, reais possibilidades do exercício da cidadania quilombola no cenário político, frente ao poder público e a sociedade civil local;
- 10) Há um processo significativo de visibilidade e empoderamento das comunidades quilombolas sendo construído na cidade de Serro;
- 11) Há, portanto, possibilidades reais de conscientização e valorização da tradição, cultura e identidade étnica das comunidades quilombolas da cidade de Serro.

Obviamente não se pode deixar de destacar e exaltar a relevância do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Remanescentes de Quilombos da cidade de Serro, na busca pela implementação dos direitos e garantias fundamentais deste agrupamento étnico-cultural e socialmente diferenciado.

Entretanto, apenas a afirmação étnica e a participação política não tem sido capazes de modificar o cenário atual, pois a luta que as comunidades quilombolas do Baú, Ausente, Vila Nova, Queimadas e Santa Cruz travaram é histórica.

As políticas públicas locais deveriam funcionar como instrumentos de aglutinação dos interesses quilombolas, em torno dos seus objetivos e demandas comuns. Caberia ao poder

público local viabilizar e incluir suas demandas nas agendas de políticas públicas municipais, o que efetivamente não tem ocorrido.

Por fim, ressalta-se que o diagnóstico realizado até aqui não se pretende conclusivo, tampouco acrítico, ao contrário, pretende-se com ele instigar discussões, levantar questionamentos, enfim, tornar ainda mais visíveis os problemas enfrentados pelas comunidades quilombolas do município de Serro/MG.

## VII CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerarmos que o Estado Brasileiro é Pluriétnico, entendemos que este deve prestar-se a promover a cidadania de todos os indivíduos e grupos sociais culturalmente diferenciados. Não a cidadania do Modelo Nacional que se restringia a ideia de uma categoria e conceito abstrato que só possibilitou a atribuição de privilégios políticos, afeita a distinção entre pessoa e cidadão. Mas a cidadania enquanto capacidade de intervenção na realidade social decorrente de organização e participação de todos os sujeitos.

Diante da complexidade das sociedades modernas, reiteramos que não podemos conceber um Estado Democrático que autorize o *status* de cidadania do indivíduo apenas para legitimar o sistema político interno. Não é mais exequível a ideia de cidadania, a partir de um discurso que inferioriza indivíduos e grupos. O mais amplo significado de cidadania deve se referir à inclusão e a realização de indivíduos e de grupos vulneráveis e excluídos.

Esta cidadania com vínculos nos Direitos Humanos é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, assim como é a dignidade e o desenvolvimento humano. Trata-se de uma cidadania onde o sujeito/cidadão é concebido como um ser concreto, para além de uma abstração jurídica. A cidadania há que ser compreendida na sua dimensão paradoxal, jurídica e política, entretanto, uma deve legitimar o exercício da outra.

Ao considerarmos que o Estado Pluriétnico deve proteger e assegurar a reprodução material e simbólica das diversas formas de vida, sejam elas “tradicionais ou não”, nos embasamos na previsão legal dos artigos 215 e 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e em diversos dispositivos jurídicos nacionais e internacionais que foram ratificados pelo Brasil.

Desta feita, entendemos que os direitos das comunidades tradicionais se consubstanciam na preservação de suas tradições culturais constitucionalmente asseguradas, bem como em seus territórios, que são seus “*locus*” de existência. Existência esta que ao longo da história fora preservada a partir de suas memórias e da ressignificação coletiva das novas noções de etnicidade.

Etnicidade que significa a afirmação sociocultural e política desenvolvida pelos próprios grupos e comunidades tradicionais. Não se podendo conceber uma definição étnica a partir de outro grupo, caso contrário não se pode falar em diversidade étnica.

Considerando que não podemos vislumbrar no Brasil uma única comunidade étnica cultural e politicamente homogênea, mas uma ‘nação multicultural brasileira’ na busca histórica de construção de suas identidades coletivas. Entendemos ser imprescindível que existam políticas públicas de reconhecimento das diversidades culturais para a implementação dos direitos fundamentais das comunidades tradicionais.

Considerando esta perspectiva de reconhecimento da diferenciação dos grupos em razão de suas etnias, reforçamos a tese de que não há se falar em excluídos, os de fora da civilização, ou mesmo em restos ou sobras. Os “remanescentes de quilombos” ampliaram a categoria, se mantiveram preservados, sobreviveram e sobrevivem independentemente dos favores do Estado. Por isso, o que tem de ser recuperada, reafirmada e reconhecida é a sua trajetória de afirmação étnica e política.

Neste sentido, vislumbramos a cidadania multicultural como uma possibilidade teórica (ainda que precária) de reconhecimento e promoção de identidades etnicamente diferenciadas dentro do Estado brasileiro (multicultural e multiétnico desde o seu nascedouro). Entendemos que não basta garantir direitos iguais entre os membros de minorias ou da maioria cultural. A justiça exigiria o reconhecimento público de direitos e políticas específicas, cujos portadores não seriam indivíduos, mas sim grupos.

Vislumbramos que não obstante a previsão legal, vários são os obstáculos para a implementação dos direitos fundamentais culturais das comunidades tradicionais quilombolas. Dentre os obstáculos podemos citar: relações de poder assimétricas; desinteresse governamental; preconceitos e barreiras calcificadas na ordem jurídica, excesso de burocratização nas titulações das terras tradicionalmente ocupadas, pois dependem de questões orçamentárias e de execução financeira; interesses econômicos e de grandes latifundiários; conflitos agrários diariamente noticiados; interesse público pautado no discurso de desenvolvimento e progresso econômico.

Deste modo, ousamos afirmar que a *inconclusão da cidadania* ainda é fato na sociedade brasileira. É fato porque o Estado tem suprimido o direito de realização plena da cidadania de determinados grupos, reforçando e legitimando a sua exclusão. É fato porque evidenciamos que a luta das comunidades quilombolas é histórica, uma vez que seus direitos culturais continuam sendo suprimidos.

Constatamos que as 05 (cinco) comunidades quilombolas da região de Serro/MG, (Baú, Ausente, Vila Nova, Queimadas e Santa Cruz), já reconhecidas pela Fundação Cultural



Palmares, não possuem a titulação de seus territórios, não possuem acesso a bens e serviços básicos, haja vista não existirem políticas públicas locais que atendam suas demandas.

Evidenciamos, que estas comunidades estão desbravando os caminhos da *inconclusão da cidadania*, unindo forças com instituições, obtendo visibilidade política, a fim de que as gerações futuras tenham acesso aos direitos constitucionalmente assegurados, com consciência da necessidade de continuar lutando por eles.

A visibilidade política fica evidente com a participação e reivindicação das cinco comunidades no Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Quilombolas de Serro/MG, onde discutem, articulam e solicitam providências do poder público. E ainda, são incentivados e participam de cursos e eventos, Seminários e Fóruns.

A visibilidade dessas comunidades fica evidente quando elas próprias se auto- afirmam e se identificam como remanescentes de quilombos, solicitando à Fundação Cultural Palmares e à Procuradoria da República em Minas Gerais, o reconhecimento em consonância com o Art. 68 dos ADCT e o Decreto 4.887 de 2003.

Entretanto, frisamos que apenas a legislação e esta visibilidade não tem sido suficientes para a efetivação de seus direitos fundamentais culturais. Elas representam avanços na luta por direitos, demonstram o empoderamento das comunidades, porém, defendemos que a promoção da cidadania de grupos minoritários se dará a partir de políticas públicas específicas e/ou multiculturais, em consonância com os dispositivos legais e as políticas públicas federais e estaduais.

Estas políticas públicas, que podem ser denominadas “multiculturais” devem atuar num plano operacional do direito, com programas de ação governamental voltados à concretização dos direitos fundamentais perquiridos pelas próprias comunidades quilombolas, singularizando suas demandas locais. Elas devem referir e refletir os processos dinâmicos de negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses, compreendendo a formação de agendas específicas e diferenciadas, capazes de modificar o cenário atual de exclusão étnico-social.

A guisa de conclusão, ressaltamos que diversas poderiam ser as conclusões apresentadas a partir da vasta literatura utilizada, bem como do levantamento de dados obtido. Entretanto, sabemos que as considerações aqui aventadas são provisórias, pois uma nova leitura poderá apresentar outros caminhos. Porém, finalizamos com estas ponderações, no intuito de instigar as discussões, ampliando o cenário de visibilidade nacional que se constrói a respeito das comunidades remanescentes de quilombos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. (Org.)... *et al.* **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia. UEA Edições, 2004.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombos e as Novas Etnias**. Documento do ISA,5. Vitória, ES, 1998.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ANJOS, Rafael S. A. dos. **Quilombolas: tradições e cultura da resistência**. São Paulo: Aori Comunicação, 2006.

APARÍCIO, Adriana Biller. **Novos atores e movimentos étnico-culturais: Antropologia Jurídica na Rota das Identidades**. In: COLAÇO. Thais Luiza (Org.). Elementos de Antropologia Jurídica. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

ARIADNE, Queila. **Município do Serro diz não a mais uma mina da Anglo**. In: O tempo. Disponível em: < <http://www.otempo.com.br/capa/economia/municipio-do-serro>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru, SP: Edusc, 2006.

ARZABE, Patrícia Helena Massa. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Polis, 2001.

ASSOCIAÇÃO, Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2005.

BALDI, Cesar. **A discussão jurídica dos quilombos no STF**. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/acoes/html/artigos.aspx.2010>>. Acesso em: 29 mar. 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania, a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. Saraiva. 1994.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.

BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, Philippe e STREIFF-FENART, Jocelyne. **Teorias da Etnicidade seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth**. Traduzido por: Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

BASTOS, R. L. **Patrimônio Arqueológico, Preservação e Representações Sociais: Uma proposta para o País através da situação do Litoral Sul de Santa Catarina**. Programa de Pós-Graduação de arqueologia. Museu de Arqueologia e etnografia. Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2002.

BAUER, MW. **Análise de conteúdo clássica: uma revisão**. In: Bauer MW, Gaskell G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 3a ed. Petrópolis (RJ): Vozes; 2002.

BERTASO, João Martins. **Cidadania, diversidade e reconhecimento**. Santo Ângelo: FURI, 2012.

BERTASO, João Martins. **Cidadania e Direitos Culturais**. Santo Ângelo: FURI, 2013.

BERTAZO, João Martins. **Cidadania e demandas de igualdade: dimensão de reconhecimento na diversidade cultural**. In: OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. (org.) Faces do multiculturalismo: teoria-política-direito. Santo Ângelo: EDIURI, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Democracia participativa. Reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil**. Jus Navegandi, Teresina, a. 10, n. 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7752>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 27ª Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

BRASIL, Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2007/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2007/D6040.htm)> Acesso em: 04 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.750 de 09 de maio de 2016. **Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm#art20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm#art20)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

BRASIL, Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Publicado no Diário Oficial da União de 20 de abril de 2004. **Promulga a Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato\\_2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 03 fev. 2016.

BRASIL, Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Publicado no Diário Oficial da União de 16 de março de 1998. **Promulga a Convenção Sobre Biodiversidade Biológica**, assinada no Rio de Janeiro em 05 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1998-03-16;2519>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

BRASIL, Decreto nº 6.177, de 01 de agosto de 2007. Publicado no Diário Oficial da União de 02 de agosto de 2007. **Promulga a Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade Cultural**, assinada em Paris em 20 de outubro de 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2016.

BRASIL, Decreto 4.887 de 20 de novembro de 2003. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm)> Acesso em: 04 fev. 2016.

BRASIL. Decreto de 13 de julho de 2006. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. **Revogado pelo Decreto 8.750 de 2016**. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm#art11)>. Acesso em: 04 fev. 2016.

BRASIL. **Fundação Cultural Palmares**. Disponível em: <[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=95](http://www.palmares.gov.br/?page_id=95)>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. Lei 10.678 de 23 de maio de 2003. **Cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República**, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.678.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Lei 12.288 de 20 de julho de 2010. **Institui o Estatuto da Igualdade Racial**, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. **Ministério da Cultura**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/institucional>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/institucional>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. **Ministério do meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-indigenas,-povos-e-comunidades-tradicionais>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial**. Programa Brasil Quilombola. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.portaldaigualdade.gov.br/acoes/pbq>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. SDH- **Secretaria de direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. AI n.º 2008.04.00.034037-5/SC. Julgamento em 2009. **Comunidade Invernada dos Negros**. Disponível em: <<http://trf4.jus.br>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001.

BUENO, Eduardo. **Empresa Folha da Manhã S.A.**, São Paulo, n.º 75, 1997.

CALDEIRA, Jorge. **Viagem pela história do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil- o longo caminho**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CEDEFES, Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva. **Comunidades Quilombolas de Minas Gerais no século XXI: História e Resistência**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

CERQUEIRA, Sandra Caseira. **Regularização fundiária das terras quilombolas: aspectos teóricos e práticos**. Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.iterj.rj.gov.br/artigos.asp>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1995.

\_\_\_\_\_. **Cidadania Cultural**. Novamerica, n.82, junho, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ética**. São Paulo: TV Cultura, 1993.

CHIRIBOGA, Oswaldo Ruiz. **O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano**. Sur, Rev. int. direitos humanos. [online]. 2006, vol.3, n.5, pp.42-69. ISSN 1806-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1806-64452006000200004>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CONVENÇÃO, Americana sobre Direitos Humanos. **Pacto San José da Costa Rica**. (1969). Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

COSTA, Sérgio. WERLE, Denilson Luís. **Reconhecer as diferenças: Liberais, Comunitaristas e as relações raciais no Brasil**. Revista Novos Estudos Cebrap, nº 49, Novembro de 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci, estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DAGNINO, Evelina. **Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania**. Em Evelina Dagnino (Org.), Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S.V. (Org.). **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.

DUPRAT, Deborah. **O Direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade.** In: Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais. Manaus: UEA, 2007.

DUPRAT, Deborah. (Org.) **Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais.** In: Pareceres Jurídicos. Manaus: UEA, 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro.** 3.a edição, revista. Globo, 2001.

FIABANI, Adelmir. **Mato, palhoça e pilão: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes [1532-2004].** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

FREIRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala.** São Paulo: Record, 2001.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método II: complementos e índice.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GOMES, Flávio dos Santos. **Sonhando com a terra, construindo a cidadania.** In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2014.

HALL, Stuart. **Da Diáspora: identidades e mediações culturais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

IANNI, Octavio. **Pensamento social no Brasil.** Bauru, SP: EDUSC, 2004.

IHU/UNISINOS. **O estado atual do massacre étnico do MS.** Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/546461-o-estado-atual-do-massacre-etnico-no-ms>>. Acesso em 10 jan. 2016.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Política fundiária. Quilombolas.** Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/media/politica\\_fundiaria/Quilombolas/andamento\\_dos\\_processos\\_08\\_04.pdf](http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/Quilombolas/andamento_dos_processos_08_04.pdf)>. Acesso em 15 mar. 2016.

JÚNIOR, Américo Bedê Freire. **O controle judicial de políticas públicas.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

JURÍDICO, Dicionário. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/dicionario>>. Acesso em: 12 dez.2015.

KYMLICKA, Will. **Ciudadanía multicultural**. Paidós Estado y Sociedad, 1996.

LEITE, Ilka Boaventura. **Humanidades insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos**. In: Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos. In: Alfredo Wagner Berno de Almeida (Orgs.) ... *et al.* – Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

LEITE, Ilka B. **O legado do testamento: a Comunidade de Casca em perícia**.

Florianópolis: NUER/UFSC, 2002.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Proteção constitucional dos direitos fundamentais culturais das minorias sob a perspectiva do multiculturalismo**. Brasília a. 45 n. 177 jan./mar, 2008.

LUCAS, Douglas Cesar. **Direitos humanos e interculturalidade: um diálogo entre a igualdade e a diferença**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

LUVIZOTTO, CK. **Cultura gaúcha e separatismo no Rio Grande do Sul** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MAESTRI, Mário. **Terra e liberdade: as comunidades autônomas de trabalhadores escravizados no Brasil**. In: AMARO, Luiz Carlos (Org.). Afro-brasileiros: história e realidade. Porto Alegre: EST, 2005.

MADERS, Angelita Maria; LOCATELLI, Liliana; ANGELIN, Rosângela.

**Multiculturalismo e Direito**. Santo Ângelo: FURI, 2012

MARÉS, Carlos; MARÉS, Theo. **Direito Agrário e Igualdade Étnico-Racial**. In: Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR). PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas de. (coord.). Brasília: SEPPIR, 2006.

MARSHALL T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTOS, Hebe Maria. **Das cores do silêncio. Os significados da liberdade do Sudeste escravista, Brasil Século XIX**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1998.



MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Quilombos: da insurreição à propriedade constitucional. Ministério das Cidades.** Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/textos-diversos/art%20Marco%20Aurelio.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2015.

MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa de. **Legislação.** Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46671&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

MINAS GERAIS, Constituição de. (2014) **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/search?SearchableText=constitui%C3%A7%C3%A3o+minas+gerais>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.671, de 16 de dezembro de 2014. **Cria a Comissão Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46671&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

MINAS GERAIS. Decreto nº 42.150, de 10 de dezembro de 2001. **Assembleia Legislativa de Minas Gerais.** Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=42150&comp=2001>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Direitos humanos.** Disponível em:

<[http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pedh/prog\\_dh\\_minas/index.html](http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pedh/prog_dh_minas/index.html)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

MINAS GERAIS. Lei nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014. **Institui a política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais.**

Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21147&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 11 fev. 2016.

MINAS GERAIS. **Serro.** Disponível em: <<http://www.serro.mg.gov.br/o-serro.html>>.

Acesso em: 14 mar. 2016.

MOURA, Clóvis. **Quilombos: resistência ao escravismo.** 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 1993.

MOURA, Clóvis. **Os quilombos e a rebelião negra**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

NETO, Joaquim Shiraishi. (Org.) **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2011.

NORMATIZAÇÃO, Manual de. **Dissertações monografias e teses / Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri**. Sistema de Bibliotecas; Ieda Maria Silva, Rodrigo Martins Cruz, Luciana Angélica Silva Leal, organizadores. Diamantina: UFVJM, 2015.

O'DWYER, Eliane Cantarino. **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

PINSKY, Jaime. **A escravidão no Brasil**. 21.ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2015.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi, (Orgs.). **História da Cidadania**. 6.ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

REIS, Rossana Rocha. **Soberania, Direitos Humanos e migrações internacionais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais- Vol. 19 Nº. 55, 2004.

RIOS, Aurélio Virgílio. **Quilombos e igualdade étnico-racial**. In: Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR). PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas de. (coord.). Brasília: SEPPIR, 2007.

RIOS, Aurélio Virgílio. **Quilombos na Perspectiva da Igualdade Étnico-Racial: raízes, conceitos, perspectivas**. In: DUPRAT, Deborah. Pareceres Jurídicos: Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais. Manaus: UEA, 2008.

RIBEIRO, Darcy. **O povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos dos Descendentes de Escravos Remanescentes das Comunidades de Quilombos**. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. Igualdade, Diferença e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ROUANET, Sérgio Paulo. **Mal-Estar na modernidade**. São Paulo: Cia. das Letras, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Joel Rufino. **Zumbi**. 5° ed. São Paulo: Moderna, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. NUNES, João Arriscado. **Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade**. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/intromulti.html>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

SANTOS, Maria Elizabete Gontijo; CAMARGO, Pablo Matos. **Comunidades Quilombolas de Minas Gerais no século XXI. História e resistência**. Belo Horizonte. Autêntica/CEDEFES, 2008.

SARMENTO, Daniel. **A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação**. Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP), São Paulo, 09 out. 2006. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/acoes/upload/arquivos/AGatantiadaposse>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial**. In: Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR). PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas de. (coord.). Brasília: SEPPIR, 2006a.

SHIRAIISHI, Joaquim Neto, (Org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: uea, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª edição, São Paulo: Malheiros, 2007.

SERRO, Lei Orgânica do Município de. **Legislação Municipal**. Disponível em: <[www.serro.mg.gov.br](http://www.serro.mg.gov.br)>. Acesso em: 28 fev. 2016.

SERRO, Minas Gerais. Lei 2.110 de 11 de junho de 2008. **Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Social das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Serro Minas Gerais**, 2008.

SERRO, Prefeitura Municipal de. **Dados gerais do município**. Disponível em: <<http://www.serro.mg.gov.br/comunidades-em-serro/comunidade-quilombola.html>>. Acesso em: 15 fev.2016.