

direito e  
políticas públicas  
*quilombolas*

Allyne Andrade e Silva

direito e  
políticas públicas  
*quilombolas*



direito e  
políticas públicas  
*quilombolas*  
Allyne Andrade e Silva





**Belo Horizonte** | **São Paulo**  
Av. Brasil, 1843, | Av. Paulista, 2444,  
Savassi, Belo Horizonte, MG | 8º andar, cj 82  
Tel.: 31 3261 2801 | Bela Vista – São Paulo, SP  
CEP 30140-007 | CEP 01310-933

WWW.EDITORADPLACIDO.COM.BR

Copyright © 2019, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2019, Allyne Andrade e Silva.

Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios,  
sem a autorização prévia do Grupo D'Plácido.

*Editor Chefe* Plácido Arraes

*Editor* Tales Leon de Marco

*Produtora Editorial* Bárbara Rodrigues

*Capa, projeto gráfico* Bárbara Rodrigues

*Diagramação* Enzo Zaquieu Prates

*Revisão* Siméia Mello  
Lígia Luchesi

#### Catálogo na Publicação (CIP)

---

Silva, Allyne Andrade e  
S586 Direito e políticas públicas quilombolas. - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido,  
2020.  
242 p.

ISBN 978-65-5589-006-8

1. Direito. 2. Direito público. I. Título.

CDDir: 341

---

Bibliotecária responsável: Fernanda Gomes de Souza CRB-6/2472

GRUPO  
D'PLÁCIDO



\*  
Rodapé



A minha vó Adelaide Andrade da Silva (*in memoriam*), pelo passado de sobrevivência e resistência à opressão, e por nos presentear com uma família unida, reinventando quilombos na zona oeste do Rio, por nos ensinar firmeza e dignidade.

Aos meus sobrinhos Lucas e Júlia, candeeiros de nossa casa, e a minha afilhada Ester, a quem eu desejo uma trajetória de alegria, emancipação e empoderamento.



## Agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha orientadora professora Eunice Prudente, que me acolheu na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e, generosamente, orientando o trabalho de mestrado que deu origem a esta publicação. Aos professores Diogo Coutinho, Conrado Hubner, Flávia Piovesan, Carlos Portugal Gouvêa, pela leitura e arguição nas bancas de qualificação e na defesa de dissertação, ajudando-me a aprimorar este trabalho.

Ao Humberto Adami e Antônio Gomes, pela solicitude em prestar informações sobre a atuação do Iara no controle social do Programa Brasil Quilombola.

Agradeço aos amigos, amores que suavizaram a estadia no território cheio de sentidos e significados onde foi realizada esta pesquisa: Andre James, Cláudia Simões Oraka, Elis Regina (*in memoriam*), Bergman Pereira, Lígia Luchesi, Amarildes Lorenzo, Jaqueline Lima, Valéria Alves, Viviane Angélica, Oséias Cerqueira (Ozzy), Thaís Pinhata, Tiago Vinícius, Enilson Santos, Kajali Lima.

Felipe Lima, por tudo e por nunca faltar. Ana Beatriz Silva, Dayse Gomes, Evelin Dias, Flávia Souza, sou porque somos.

Ao meu irmão e amigo, Allyson Andrade. Esse aqui é um outro degrau no caminho do nosso acordo de trajetória ainda na adolescência. Não esmoreçamos. Acho que estamos indo bem.

Aos meus pais, Vera e Jorge, o meu mais tenro amor. Vocês foram os primeiros a acreditar e, mais do que isso, não mediram esforços para que eu pudesse ter acesso à educação e à cultura. Vocês me ensinaram o valor do estudo, da generosidade, da alegria, da união e do perdão, me ensinaram sobre a possibilidade de realizar com estrutura, sem estrutura e apesar da estrutura. Nada do que sou seria possível sem vocês.



Às professoras Joyce Maria Rodrigues e Cláudia Fernanda dos Santos com as quais dividi a docência do curso realizado no Centro de Pesquisa e Formação do Sesc São Paulo, com o apoio da pesquisadora Dulci Lima, meus agradecimentos. O curso intitulado “Território e Identidades Quilombolas – Políticas Públicas e Turismo Étnico”, foi um presente para transformar o mestrado, um tanto solitário, em conhecimento vivo. As trocas com vocês, o aprendizado com o Benedito da Silva (Ditão) do Quilombo de Ivaporanduva – que também foi docente no curso – as noites viradas preparando aula, os sábados com a turma e o fim de semana com a comunidade de Ivaporanduva, que nos acolheu, foram essenciais para as reflexões aqui presente.

Agradeço ao Pontão de Cultura Jongo/Caxambu, junto à Universidade Federal Fluminense que lá em 2010 me convidou para a Noite de Jongo onde fui acolhida pelas comunidades quilombolas presentes, como os quilombos São José, o Dito Ribeiro, a Associação de Sambadores e Sambadeiras do Estado da Bahia, o Grupo Sementes d’África – Barra do Piraí/RJ, Pinheiral e a Comunidade da Serrinha. Essa experiência continua a ecoar na minha alma; que esta publicação contribua para essa luta que atravessa os séculos e seja digna dessa resistência ancestral.

Este trabalho foi forjado com o conhecimento adquirido em muitas horas nos bancos da escola e da universidade, mas também por uma trajetória dedicada à defesa dos direitos humanos e ao combate às desigualdades. A todos os movimentos sociais pelos quais passei – que me ajudaram a decidir as causas que eu queria lutar e de que forma eu gostaria de fazê-lo – o meu agradecimento. Ao movimento negro, às mulheres negras, a todos aqueles que não se calam diante de uma injustiça ou desigualdade, àqueles que preparam o caminho para que eu pudesse caminhar, meu reconhecimento.

# Sumário

Prefácio.....	13
Apresentação.....	17
Introdução.....	23

## *Parte I:*

### *Aspectos Teóricos*

---

1. Direito e políticas públicas.....	35
1.1. Afinal, o que são políticas públicas?.....	40
1.1.1. O novo institucionalismo.....	42
1.1.2. Neoinstitucionalismo histórico.....	44
1.1.3. Modelos de formulação e análise de políticas.....	46
1.1.3.1. O modelo de múltiplos fluxos.....	46
1.1.4. Teoria do equilíbrio pontuado.....	53
1.1.5. Modelo de coalizão de defesa.....	57
1.2. Direito e política pública.....	63

## *Parte II:*

### *A longa caminhada para o reconhecimento dos direitos quilombolas*

---

2. Das lutas pela efetividade do direito territorial quilombola.....	79
2.1. Quilombo: um conceito polissêmico.....	79

2.2. Do quilombo histórico ao quilombo presente: o período de 1988 a 1994.....	86
2.3. O quilombo político: a efetivação do direito à terra (1995-2003).....	90
2.4. Resumo do quadro normativo de 1988 a 2002.....	97
2.5. O quilombo integral: o período de 2003-2014.....	99

*Parte III:*

*Uma política pública quilombola*

---

3. O Programa Brasil Quilombola: 2004 a 2014.....	113
3.1. Aspectos gerais do programa.....	113
3.1.1. Estratégia de atuação.....	114
3.1.2. Princípios norteadores do Programa.....	116
3.1.3. Objetivos específicos.....	116
3.2. Agenda social quilombola: uma reformulação do Programa Brasil Quilombola.....	121
3.2.1. Objetivos gerais do PBQ.....	124
3.3. Base legal do programa.....	125
3.4. Público-alvo do programa.....	128
3.5. O Programa Brasil Quilombola no plano plurianual.....	131
4. Uma análise do Programa Brasil Quilombola.....	133

*Parte IV*

*Produção de vida e de morte: desafios  
atuais à política quilombola*

---

5. Crise política e retrocesso na política pública quilombola: o período de 2015 a 2018.....	155
5.1. Aspectos críticos do funcionamento do Programa Brasil Quilombola: a auditoria do Tribunal de Contas da União.....	163
5.2. O embate jurídico: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239.....	173
5.2.1. Síntese dos argumentos do autor.....	174

5.2.2. Decisão liminar pelo relator.....	177
5.2.3. Informações prestadas pela Presidência da República, manifestações da AGU e PGR.....	178
5.2.4. Análise dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal.....	180
5.2.5. O acórdão.....	204
5.3. Narrativas de morte: desafios à efetivação da política quilombola.....	207
5.4. Produção de vida: as implicações do quilombo para o Direito.....	212
Considerações finais.....	221
Referências.....	227



## Prefácio

O contexto atual tem imposto às Ciências Sociais desafios políticos e teóricos singulares. Por um lado, o avanço do conservadorismo e da *racionalidade neoliberal* tem produzido o que a filósofa Wendy Brown chamou de *demonização do social*, cujas práticas se expressam pelos ataques à justiça social e à produção de conhecimento baseada nos fatos e na argumentação racional. Por outro lado, o campo progressista, tem tensionado diversas áreas de estudo sobre a necessidade de reverem abordagens baseadas exclusivamente em epistemologias do Norte Global, especialmente a Europa e os Estados Unidos. Esses questionamentos têm sido realizados pelos movimentos sociais. Em especial, as organizações do Movimento Negro que, ao empreenderem a luta antirracista, problematizam as noções de sujeito e verdade fundadas pela Modernidade Europeia, bem como denunciam a *racionalidade capitalista* que, desde sua origem moderna, produz sua acumulação valendo-se de subsídios raciais.

O mérito do trabalho de Allyne Andrade é o de apresentar uma pesquisa cujo resultado é fruto da articulação entre as análises das evidências empíricas e as problematizações postas pelos movimentos sociais do tempo presente. Por meio da análise do Programa Brasil Quilombola (PBQ), criado em 2004, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a autora detalha as tecnologias de poder que atravessaram os dispositivos burocráticos do PBQ. Nesse percurso, Andrade oferece subsídios teóricos que favorecem a descolonização do Direito, cujos aportes da pesquisa contribuem para as Ciências Sociais como um todo.

Assim, angulada pela perspectiva descolonial, a autora provoca: Que tipo de Direito (de instituições jurídicas) poderia ignorar a exis-

tência de mais de 5 mil comunidades quilombolas no país? Que tipo de ensino jurídico faz com que operadores do Direito demorem pelo menos trinta anos para forjar um conceito jurídico capaz de capturar essa realidade posta e mais tarde positivada na Constituição?

Para responder essas questões, Andrade realiza uma *arqueologia da emergência* do PBQ, cujas análises desdobram-se em três planos. O primeiro, referente às condições históricas, descreve os jogos de força que permitiram a emergência da política pública, bem como seu esvaziamento e seu encerramento pelo governo do presidente Jair Bolsonaro. O segundo, relativo à produção de conhecimento, torna visível os saberes produzidos pelo movimento quilombola que ofereceram conteúdos para o desenho do PBQ. O terceiro, relativo às disputas epistemológicas, percorre abordagens teóricas oriundas de diversos campos do conhecimento, a fim de demonstrar como os desafios jurídicos postos pelo direito territorial quilombola interpela a construção de um novo Direito, ou seja, a criação de uma prática que leve em consideração outras racionalidades na formulação de seus dispositivos legais.

A narrativa do livro demonstra que a existência de uma determinada política pública não é fim da guerra, mas início de inúmeras batalhas. Essa afirmação torna-se ainda mais verdadeira quando se trata de uma política endereçada para a população negra. O racismo estrutural, no âmbito do direito à terra quilombola, assumiu formas burocráticas complexas e sofisticadas, impondo, conforme concluiu a autora, excessiva morosidade no acesso à terra e instabilidade jurídica para as comunidades quilombolas. Trata-se, portanto, de uma maquinaria de morte.

Nesse caminho, o livro reforça que processo de produção das políticas depende da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos. Andrade, assertivamente, conclui que o sucesso de determinada demanda depende do reconhecimento pelo Estado de uma determinada questão como problema e do acesso dos indivíduos que têm interesse nos espaços de tomada de decisões, bem como da representação política e das suas reflexões individuais, e das tensões entre as identidades individuais e coletivas.

*Direito e políticas públicas quilombolas*, portanto, é um trabalho de História que detalha a emergência de um acontecimento inédito no Brasil: o reconhecimento do Estado brasileiro de que o racismo produz desigualdades que carecem de reparações específicas. Ademais, na medida em que o PBQ deixou de existir, o trabalho de memória torna-se uma ação política necessária. Nesses combates pela memória,

o livro converge com os objetivos de um provérbio Yorubá que diz: “Enquanto os leões não tiverem seus historiadores, a história das caçadas glorificarão os feitos dos caçadores.” Allyne Andrade ilumina os leões.

*Mariléa de Almeida*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Doutora em História IFCH/ UNICAMP. (2018). Em 2015, realizou o doutorado sanduíche na Columbia University (Nova York), com foco nos feminismos negros estadunidenses.





## Apresentação

Tempos bons, momentos esperançosos para expressar respeito, admiração pela resiliência da mulher negra face às opressões centenárias vivenciadas neste Brasil grande, sobretudo quando adentra às arcadas a jovem advogada fluminense, Allyne Andrade e Silva. Vem para os cursos de pós graduação, ativa, notas excelentes, com contribuições jurídicas publicadas, resultado da formação jurídica de qualidade da UERJ e de ativismo político respeitável, como voluntária da Educafro e com sólida participação no movimento feminista negro. E acrescenta-se, também demonstração da experiência notável das políticas de ação afirmativa, pois foi cotista do curso de direito da UERJ. Conquistou todos, alunos e professores com seus conhecimentos e simpatia e muita paciência com as formas discriminatórias uspianas, que assim podemos resumir: a pessoa negra é, está, mas não é vista, nem sentida como integrante do ambiente acadêmico. Note-se que nas escolas e institutos uspianos, não há negros e os poucos encontrados são cruelmente, invisibilizados:

“...acho que são africanos”,

“... talvez nem entendam português”, ou,

“...voce é aluno da USP?”

“...jurava que você era funcionário”

“...nossa! você é aluno?”

Allyne chega, preparada pelos pais para o enfrentamento do “mundo”, livre de preconceitos e plena em autoestima. Chega consciente, politizada pelos movimentos sociais, em especial Educafro- Educação e Cidadania para Afrodescendentes e Carentes, Denegrir- Coletivo de

Estudantes Negras e Negros da UERJ, movimentos dos quais participou e Associação de Mulheres Negras Aqualtune, que fundou em 2007 e continua membro até hoje. Chega com plena consciência das desigualdades sociais que rodam nossa cidadania e de consideráveis contribuições africanas para nossa formação.

Tem sólida formação jurídica e intelectual apreendida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro e, portanto, compreensão do direito, enquanto ciência social aplicada por quem e para quem.

Assim a conheci. Preparei-me para mil informações e medidas protetivas. Preguices minha!

Não foi preciso, sobretudo, quando tomei conhecimento de sua formação, pois tive a honra de conhecer sua formação de excelência e orientá-la em questões determinadas, mas principalmente participar de suas pesquisas, questionamentos e, enfim, suas contribuições significativas para o Estado de Justiça que buscamos. Pesquisadora responsável, organizada, com consciência política. Para o docente orientador é sempre prazeroso trabalhar com gente estudiosa e politizada.

Escolheu temas negros tanto para o mestrado como para o doutorado, pois no Brasil pesquisar questões que envolvem os discriminados significa revolver a base da pirâmide social e desconstruir paredes seculares, do patriarcalismo ao racismo. No mestrado foi a questão quilombola, análises jurídicas do Programa Brasil Quilombola, além da exclusão racial, analisou criticamente a titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. Foi sucesso! Pois, realmente o direito brasileiro reconheceu a existência de comunidades remanescentes dos quilombos com a Constituição Federal de 1988, determinando a proteção e titulação de seus espaços. Todavia a legislação e implementação regulamentatória necessária ainda caminha em passos lentos pelos estados da federação. Infere-se que direitos e garantias constitucionais, nem sempre garantem exercício de direitos, neste caso ainda não incluiu as comunidades quilombolas. Caso típico a merecer a atenção de uma teoria crítica do direito brasileiro, que abraçará no doutorado.

Prossegue no doutorado pesquisando o direito como, se desenvolveu ou não se desenvolveu, no decorrer da História para a inclusão social do negro brasileiro. O que significou enfrentar o racismo, revelando dados aprofundados do Direito e das Políticas Públicas, inclusive citando contribuições de duas juristas brasileiras que inovam os estudos jurídicos quando centram análises no racismo, isto é, no fator raça como raiz da exclusão social. Ou seja, a exclusão social no

Brasil, tem suas causas, mas sem dúvida, a principal é a discriminação racial. escravizadora por quatrocentos anos e depois, desigualizadora. Questão grave, até então invisível pelo direito brasileiro. E, sendo as mencionadas juristas, negras, muito nos orgulhou.

ALLYNE cresceu em graça e experiência, adquiridas em importantes instituições, além da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em especial, Universidade de Los Angeles, Departamento de Teoria Crítica Racial desenvolvendo estudos com mestres renomados Kimberle Crenshaw, Cheryl Harris, Tendayi Achiume.

O livro que ora se apresenta é o desenvolvimento de sua tese de mestrado, com aportes teóricos e metodológicos sobre teoria crítica racial, e com importantes atualizações sobre a questão quilombola entre o ano de 2015 – quando entregou o mestrado – e 2019.

O trabalho está dividido em três partes e cinco capítulos. A primeira parte, destinadas aos *Aspectos Teóricos* trata da intersecção entre Direito e políticas públicas, com a inovação de trazer o cabedal teórico da Ciência Política para a realização dessa abordagem, com foco no estudo do conjunto de pressupostos e modelos de análise comuns a corrente teórica denominada neoinstitucionalismo, a partir do entendimento de que essa corrente oferece um ponto-de-vista privilegiado para observação do Estado e suas instituições, em especial o Direito.

A parte II, intitulada a “*Longa Caminhada para o Reconhecimento dos Direitos Quilombolas*” trata do conceito de quilombo, em primeiro lugar como um elemento histórico e idílico para o quilombo presente. Presente, porque existente e resistente na contemporaneidade, mas também porque vivo reivindicando seus direitos e que fosse recontada uma história política e jurídica que até então os invisibilizava.

A autora inicia apresentando os signos e estruturas das desigualdades presentes nessas comunidades. A estrutura fundiária inaugurada com a Lei de Terras, da falta de inclusão da população negra, em razão de uma abolição da escravatura inconclusa e de um processo de modernização do campo que reforçou as relações servis de trabalho, são elementos estruturantes para o entendimento da luta quilombola contemporânea.

Depois analisa a emergência das lutas sociais empenhadas por essas comunidades negras rurais que culminaram no reconhecimento dos Direitos etnicorraciais e territoriais destas pela Constituição Federal de 1988 e na institucionalização das políticas públicas para esse público.

A pesquisa prossegue analisando a implementação da política pública quilombola sob a égide da Constituição Federal de 1988, quando

governos, FHC, Lula, Dilma, Temer, contando com jurisprudência do STF, desenvolvem (ou não) políticas de ações afirmativas, preocupadas com a inclusão de negros e a diminuição das desigualdades raciais. Na parte II, há um destaque para o Programa Brasil quilombola, o maior programa destinado a essas comunidades.

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi uma política pública desenhada para as comunidades remanescentes de quilombo do Brasil pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR), à época chefiada pela ministra Matilde Ribeiro. A política foi lançada em 12 de março de 2004 e durou até 2016. São apresentados os contornos do programa, bem como analisados os aspectos críticos do funcionamento do mesmo.

Apesar das garantias constitucionais, há resistência institucional, burocrática e política para a implementação de mecanismos positivos para a erradicação da discriminação racial e das desigualdades. Hoje não é possível a simples invocação da “tese da democracia racial”, mas continua-se a atentar contra brasileiros vulneráveis, os quilombolas, gerando verdadeira crise política de retrocesso na efetivação de direitos constitucionalmente garantidos aos quilombolas, sua cultura, valores, suas produções, suas terras. As comunidades remanescentes dos quilombos presentes em todos os estados da federação, sempre foram alvo de violências em especial de banditismo grileiro. Todavia, com bem relatada na pesquisa de Allyne Andrade e Silva, as disposições do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foram disciplinadas pelo Decreto 4.887 de 2003 que regulamentou procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas.

Seria essa norma, garantia de segurança jurídica aos quilombolas? Trata-se de um direito posto, garantidor do exercício de direitos constitucionais?

Não foi este o entendimento do Partido Democratas, antigo PFL – Partido da Frente Liberal, com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, de 2003 contra o mencionado decreto regulamentador. Somente em 2018, com atuação de mais de vinte instituições defensoras de direitos humanos, como *amicus curiae* e memoráveis votos, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela “*constitucionalidade do critério de auto-atribuição para as comunidades quilombolas, pela possibilidade de desinstituição de estranhos a comunidades quilombolas por intermédio de desapropriação e justa indenização*”, conclui a autora, citando o voto vencedor da Ministra ROSA WEBER:

“Tenho por inequívoco, tratar-se de norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada, portanto, de eficácia plena e aplicação imediata e, assim, exercitável o direito subjetivo nela assegurado, independentemente de qualquer integração legislativa.”

Na parte IV do seu trabalho, Allyne analisa o impacto da burocracia, da crise política e dos retrocessos na política pública quilombola no que denomina “ *narrativas de morte*” onde identifica que a insegurança jurídica das comunidades remanescentes de quilombos, com a demora na titulação das terras, tem sido fator determinante para vitimização e vulnerabilidade dessas comunidades.

O trabalho inova, entretanto, ao reconhecer não somente as ausências que atravessam o quilombo, em razão da não garantia pelo Estado do reconhecimento de seus territórios e de garantia da infraestrutura necessária para manutenção dessas comunidades, mas o que ele produz e devolve ao mundo jurídico. Para a autora, o quilombo ao emergir para o mundo jurídico, desvela uma noção jurídica de propriedade e um Direito incapaz de pensar outras formas de uso e domínio da terra que não as pensadas pelos colonizadores. O quilombo, segundo a autora, traz uma nova noção de propriedade para o mundo jurídico e “produz vida” ao trazer para o léxico jurídico brasileiro uma noção de propriedade coletiva, descolonizada e que não desassocia o homem da natureza .

Constitui honra para nós que começamos no século passado, idos de 1980, criticando autoritarismo e o direito posto, propondo a criminalização da discriminação racial, poder acompanhar e orientar os presentes estudos de Allyne Andrade e Silva.

Pessoas, orientandos são como filhos que entregamos para um mundo melhor na busca do Estado de Justiça.

Esta publicação é momento vitorioso para para o Direito e orgulho para a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

*Professora Dra. Eunice Aparecida de Jesus Prudente<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Advogada, feminista, abolicionista. Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.



# Introdução

“Se wo were fi na wo sankofa a yenkyi”

*Provérbio Akan, Gana*<sup>1</sup>.

As comunidades quilombolas podem ser definidas como grupos com trajetória histórica própria, cuja origem se refere a diferentes situações, a exemplo de doações de terras realizadas a partir da desagregação de monoculturas; compra de terras pelos próprios sujeitos, com o fim do sistema escravista; terras obtidas em troca da prestação de serviços; ou áreas ocupadas no processo de resistência ao sistema escravista. Em todos os casos, o território é a base da reprodução física, social, econômica e cultural da coletividade: a terra é entendida como um bem comum daqueles que ali vivem.

São comunidades, na denominação forjada por Flávio Gomes (1996a, p. 36) do “campo negro”, “uma complexa rede social permeada por aspectos multifacetados que envolveu, em determinadas regiões do Brasil, inúmeros movimentos sociais e práticas econômicas com interesses diversos”. Em 1988, a Constituição Brasileira reconhecia o direito de propriedade dessas comunidades sob o território em que vivem.

Mas quem são os quilombolas, quantos são, em que situação se encontram? Por que estudar a política pública quilombola? As respostas a essas perguntas foram e continuam sendo construídas por meio de

---

<sup>1</sup> Sankofa é um símbolo baseado em um pássaro que voa para frente com a cabeça virada para trás. Trata-se de um adrinca da arte tradicional do povo Ashanti, do Golfo da Guiné, que está associado às ideias de retorno, olhar para trás, buscar, ir ao passado. A tradução literal significa: “Não é errado voltar atrás pelo que esqueceste”. A interpretação comumente veiculada é a de voltar ao passado para ressignificar o presente (Larkin e GÁ, 2009).



uma longa trajetória de luta e emancipação. O objetivo principal deste livro é conduzir o leitor por esse caminho.

Estima-se que, em todo o País, existam mais de cinco mil comunidades quilombolas. Atualmente, são 3271 comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares, reconhecidas pelo Estado como quilombolas, de acordo com dados atualizados até a portaria nº 34 de 18 de fevereiro de 2019.<sup>2</sup> Destas, só 258 detêm o título de propriedade.

Embora não se tenham números atualizados, os dados produzidos até 2014 indicam a extrema vulnerabilidade socioeconômica dessas comunidades. De acordo com números oficiais, até 2014, existiam 214 mil famílias vivendo em localidades remanescentes de antigos quilombos, com quase 1 milhão de pessoas. Desse total, 92% se declaram pretos e pardos e, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, 75% vivem em situação de extrema pobreza. Um número alto diante da média nacional, de 8,5%.

Ao cruzar dados do Desenvolvimento Social, do Censo 2010 e de outras instituições do governo, a Fundação Palmares, responsável pelo reconhecimento oficial dessas comunidades, constatou que 76% não dispõem de coleta de esgoto, 63% vivem em casas com piso de terra batida, 62% não têm acesso a água encanada e 24% não sabem ler e escrever. É possível inferir que estamos falando de uma população que tem raça/cor, classe social, modos de vida específicos e uma relação diferenciada com o uso comum da terra.

Além da lentidão do processo político e jurídico de regularização fundiária e da vulnerabilidade econômica, há o acirramento do conflito de interesses entre os quilombos e grandes fazendeiros, bem como outras partes com reivindicações concorrentes, em relação às terras ocupadas pelos quilombolas sem a respectiva proteção federal. O procedimento administrativo pode ser alvo de questionamento no Judiciário, tornando-se uma via para garantir a conclusão dos processos administrativos de terras de quilombo sobrepostas a propriedades particulares ou para obstrução desse direito. De acordo, com pesquisa realizada pela Comissão Pró-Índio de São Paulo,<sup>3</sup> até fevereiro de 2013, havia 97 ações em curso contra comunidades quilombolas, sendo a maioria delas ações possessórias.

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis em: <[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=37551](http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551)>. Acesso em 19 mar. 2019.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://cpisp.org.br/acoes/html/print.aspx?LinkID=14>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

De igual forma, foram encontradas 98 ações propostas em defesas dessas comunidades, envolvendo setenta comunidades localizadas em 14 diferentes estados. Há ações de distintas naturezas, mas dentre elas destacam-se quatro ações judiciais de autoria do Ministério Público Federal (MPF) que têm por objetivo a garantia dos direitos das comunidades ameaçadas por grandes empreendimentos. Além disso, há casos de conflitos entre as comunidades quilombolas e interesses governamentais onde, via de regra, as comunidades são as partes mais enfraquecidas desses conflitos. Há um acirramento do conflito entre os objetivos de desenvolvimento econômico e a titulação territorial dos quilombos.<sup>4</sup>

Chasin (2015), em pesquisa sobre tema, revela ainda que há ações impetradas por famílias quilombolas para proteção aos meios de subsistência (oito ações) e ações para preservação do patrimônio histórico cultural (três). Há diversas comunidades vivendo em territórios escolhidos para a construção de hidrelétricas para exportação de energia, em áreas de extração de madeiras e de minérios por grandes empresas, ou de interesse para o avanço do agronegócio, todas com seu direito à reprodução físico-cultural das suas formas de vida, a agricultura e os mananciais dentro desses territórios ameaçados por esses empreendimentos.

Para além da realidade crua dos dados, a construção do que é o quilombo é um processo dinâmico de construção de uma identidade, mediada pela memória, pelo território, pela natureza, pela política, pelas ciências sociais, pelo discurso jurídico e pelo conflito de interesses.

Partindo dessa realidade socioeconômica e viva, um outro objetivo deste trabalho, menos dinâmico, é apresentar um panorama dos direitos territoriais das comunidades quilombolas e das políticas públicas destinadas a sua efetivação.

A pesquisa aqui apresentada possui uma grande trajetória de pesquisa, de idas e vindas e acúmulos, dinâmica, viva assim como tem sido o quilombo. Várias razões me fizeram hesitar na publicação desta pesquisa. Primeiro, a diversidade dos meus encontros com o tema e o espaçamento no tempo com o qual esta pesquisa foi realizada, além do desafio de torná-la um corpo único.

Meu encontro com o quilombo, para além da experiência de Palmares – a única que eu conhecia – foi assistindo ao filme *Ori*, de

---

<sup>4</sup> Sobre a judicialização dos conflitos VER: Correa (2009) e a pesquisa realizada pela Comissão Pró- índio de São Paulo.

Beatriz Nascimento, estimulada pela leitura de *Eu sou Atlântica*, de Alex Ratts, obra que homenageia e nos proporciona diálogo póstumo com essa “mulher, negra, nordestina, migrante, professora, historiadora, poeta, ativista, pensadora”, como ele a define. Ao tratar do significado de quilombo, Ratts, interpretando os escritos de Beatriz Nascimento, afirma ser esse um “projeto de nação, protagonizado por negros, mas excludente de outros setores subalternos em um território de liberdade e de busca de um tempo/espaço de paz (Ratts, 2006, p. 59).

Na vida de negra em movimento havia de me encontrar outras vezes com o termo quilombo, seja para nos reinventar dentro de espaços hostis, seja para reconhecer um fenômeno que ao mesmo tempo me era familiar, pela proximidade com histórias ouvidas aqui e acolá, me era também desconhecido.

*Essa terra foi doada pela sinhá... essa terra a gente recebeu porque sua bisavô era rezadeira e recebeu por gratidão do sinhô fulano porque curou a mais nova dele... essa terra aqui a gente ocupou assim que eu casei, porque a gente era meeiro de um padrinho que era ruim pra gente, não dava nada, nos era liberto e parecia escravo aí falaram de um lugar que só tinha preto, lá na fundação, que eles estavam lá faz tempo e tudo era de todo mundo... Aqui não era favela, era roça viemos para cá, porque desde antes, no tempo da escravidão, a nossa família trabalhava lá no interior e seu tio trouxe a gente pro Rio que aqui era melhor para negro, veio a família toda, a gente foi casando, foi tendo filho e ficou todo mundo aqui.<sup>5</sup>*

Que histórias eram essas que cresci ouvindo de alguns “mais velho” e avós? Que memórias eram essas? Nunca tive nome para isso. A participação nos movimentos sociais negros, foi dando nome, cor e substância ao fenômeno, foi atravessando meu caminho. A visita e encontro com as comunidades foi me desvelando um mundo, até então, desconhecido. Não era pesquisa ainda, era reencontro com quilombismos e quilombagens.

Já no mestrado, decidi por estudar direito e política pública. Que política pública pesquisar? Decidi pela política pública quilombola, pela possibilidade de estudar um tema de importância racial, tendo como base uma política com alguma estrutura e uma trajetória longa, apta a testar os modelos de análises de política públicas e de remédios jurí-

---

<sup>5</sup> A citação refere-se a excertos de histórias que ouvi de minhas avós e de algumas senhoras que encontrei ao longo do caminho.

dicos políticos para a diminuição das desigualdades em um fenômeno complexo, como é o quilombo. Havia também uma ação de constitucionalidade (ADI 3239) em curso que possibilitava avaliar os impactos jurídicos da decisão (ou da não decisão) na política pública.

Se havia razões científicas, de pesquisa havia também razões de afeto. Passei a compreender a pesquisa como um *território de afeto*, isto é, “uma atitude política que privilegia os usos de saberes como forma de ampliar espaços de subjetivação” (Almeida, 2018, p. 32). Uma forma de deslocar de sentidos em relação aos efeitos das exclusões de raça, de classe ou de gênero provocados pelo Direito em determinados corpos e comunidades (ibid., p. 32-33).

Em uma cosmologia que não separa mente e corpo, razão e sentimento, pode sim a pesquisa ser afeto. Se é afeto, é também processo de humanização da pesquisadora e dos sujeitos de pesquisa: os quilombolas. Uma tentativa pequena, mas comprometida, de deslocamento desses sujeitos de pesquisa das “zonas do não ser” produzidas pelo Direito – seja pela invisibilidade ou apagamento de determinados conflitos, seja pela inefetividade ou violação de direitos a determinados corpos e comunidades – para uma “zona do ser” (Pires, 2018). Buscava um processo de produção acadêmica que me permitisse pensar processos de proteção e promoção de direitos humanos capazes de perceber e responder às violências que se manifestam nas comunidades quilombolas e em tantos outros territórios ocupados por negros ou por não-brancos, mas também para sujeitos negros (ibid.).

Era também possibilidade de constituir e reposicionar meu corpo e outros corpos similares ao meus, na pesquisa jurídica, nesse caminho, conforme nos ensina Alex Ratts nos levando pela mão à Beatriz Nascimento, de conhecimento e transmigração da senzala para o quilombo, uma (re)definição corpórea – identidade e memória – na Academia. Era alimento para o Ori, “(...) um rito de passagem (...) de um saber pra outro, de um poder atuar para outro poder atuar” (Nascimento, 1989 apud Ratts, 2006, p. 63). E como o corpo dança, era possibilidade também de celebrar o conhecimento de pesquisadores e pesquisadoras negras, mais novos e mais velhos, em citação.

Esta pesquisa, portanto, reflete esses encontros comigo mesma, com os sujeitos de pesquisa (os quilombolas), com os saberes étnicos, com acadêmicos negros, com o Direito e com o objeto de pesquisa (a política pública quilombola). A primeira e grande parte desta pesquisa

foi realizada durante o meu mestrado na Universidade de São Paulo, sob orientação da professora Eunice Prudente, entre os anos de 2012 e 2015.

A outra parte pesquisa foi desenvolvida na minha preparação para curso “Território e Identidades Quilombolas – Políticas Públicas e Turismo Étnico” onde fui uma das docentes. O preparo do curso, os estudos, a visita ao quilombo de Ivaporanduva permeiam essa reflexão. Mais tarde, vieram as interrogações que me surgiram em visita a Restinga da Marambaia, quilombo em longo conflito com a Marinha.<sup>6</sup> As visitas me fizeram refletir sobre as diferenças de nível de desenvolvimento entre as comunidades e os entraves que sofrem as que se encontram em áreas estratégicas. Mais do que isso, há quem recorrer quando o inimigo é o próprio Estado?

Nos últimos anos, tenho me interessado pelo tema da teoria crítica racial, tendo vindo estudar na Universidade da Califórnia Los Angeles e repensando bastante as comunidades quilombolas como desafiadoras das noções tradicionais de propriedade. Parte deste trabalho se deve a conversas e reflexões ocorridas com a professora Cheryl Harris e dos estudos que desenvolvi na Faculdade de Direito da UCLA. Contudo, cabe ressaltar que este trabalho não se filia formalmente a esse campo de estudo.

Dessas percepções construídas ao longo desses anos, surgiu a vontade de remodelar a pesquisa, atualizá-la e publicá-la. Essas camadas de preocupação se tornam relativamente aparentes ao longo do trabalho. Não só as camadas de preocupação estão aqui refletidas, mas as diferentes versões da pesquisadora que a fez e seus diferentes engajamentos, otimismo/ pessimismo com o tema.

Ao final deste processo, me voltou a pergunta: por que publicar? Teria ele alguma serventia? Já não está tudo dito?

Entendo este livro como uma “arqueologia de emergência” do Programa Brasil Quilombola e das tecnologias jurídicas existentes nesse programa. Diante da falta de atualização dos *sites* governamentais sobre a política e da crescente dificuldade de informação, de um ambiente político e uma estrutura administrativa que, aparentemente, pouco se orienta para a manutenção das políticas públicas destinadas à essa população, a tarefa se fez urgente para mim.

A intenção é disponibilizar para a comunidade jurídica o conhecimento sobre a história de luta os quilombolas e sua contribuição

---

<sup>6</sup> Para saber mais sobre o assunto: Yabeta (2013).

para um novo conceito jurídico de propriedade no Brasil. Conto uma história pessoal para ilustrar o porquê dessa necessidade. Estudei Direito entre os anos de 2004 e 2009 e durante o período pouco ouvi sobre as comunidades quilombolas ou sobre a batalha política e jurídica que se travava, e que ainda se trava, para que se garanta o direito à propriedade e a à cidadania integral destas.

Me recordo, em uma das aulas ouvir sobre a ação que tramitava no Supremo Tribunal Federal (ADI 3239) acerca do tema e rapidamente discutir sobre os termos da ação. Não me lembro de ouvir nada sobre o número de comunidades quilombolas existentes no País, sobre as pessoas que poderiam ser afetadas pela ação. Não me lembro de ouvir que existia uma política pública que se iniciava com base no decreto que poderia ser afetada pela ação no Supremo. Não me lembro de ouvir nada acerca da trajetória secular de resistência dessas comunidades, nem de ver articulada nenhuma tese de como a propriedade coletiva reconhecida às comunidades remanescentes de quilombo inaugurava um período de reconhecimento de direitos de propriedade entrelaçado a direitos étnico-raciais para os afrodescendentes quilombolas – já havia o reconhecimento de comunidades indígenas, uma discussão que por sinal, também, não foi feita nas faculdades de Direito que frequentei. Em suma, não me foram apresentadas as consequências jurídicas dos conflitos fundiários no Brasil.

Basicamente, o que aprendi sobre quilombo foi em razão do meu contato com movimentos negros e negros e negras em movimento, advogados ativistas, com quilombolas ou com movimentos sociais de moradia, movimento dos sem-terra, comunidades de jongo, de tambor de crioula, de mar-abaixo que fazem essa disputa de significado do que é direito, do que é dignidade humana, do que é justo no dia a dia, próximo das pessoas.

Reconhecer a importância desse aprendizado de “um direito achado na rua” e forjado na luta para minha concepção de direito me convenceu da importância de publicar esta pesquisa. Portanto, publico este trabalho para desafiar, ainda que timidamente, um estudo jurídico baseado na neutralidade das regras jurídicas e em uma certa suspensão da realidade. Para desafiar um estudo jurídico mais interessado nos desafios jurídicos existentes em países distantes do nosso, apartado da realidade brasileira, ignorante da nossa diversidade. Para desafiar um estudo jurídico que ignora os impactos políticos de suas decisões e a natureza também política de seus tribunais.

Essa tarefa não tem sido realizada apenas por mim, há boas publicações disponíveis sobre o tema, com as quais foi possível criar um diálogo ao longo do trabalho. Esse trabalho é uma das contribuições para o campo, dentro do Direito, dos avanços sobre a pesquisa quilombola na área jurídica, mas, em outros campos do saber, há estudos dando protagonismo a voz dos movimentos sociais e aos conhecimentos por estes legitimados na interpretação de sua própria história. Trata-se de um trabalho jurídico que, apesar de heterodoxo, possui as limitações atinentes ao campo.

Por fim, publico como um ato de resistência. Resistência aqui entendida como memória, para que não nos esqueçamos de onde viemos, o quanto lutamos, onde chegamos e para onde não nos permitiremos regressar. Um recurso a “uma arma poderosa que é a memória como uma possibilidade de salvação não somente para nós, mas para o mundo” (Haile Garima, 2018)<sup>7</sup>, a um paradigma de propriedade não individualista à experiência de emancipação resistente no tempo que é o quilombo.

É a partir desse norte de arqueologia de emergência e da necessidade de fortalecimento de aparatos para resistência que o trabalho é estruturado, tendo sido dividido em quatro partes.

A primeira parte, consiste no primeiro capítulo intitulado “Direito e políticas públicas, no qual apresento aspectos teóricos deste trabalho, com discussões sobre direito e políticas públicas e de modelos de análise de política pública. A segunda parte se estrutura por meio do segundo capítulo onde apresento e/ou reforço, para o leitor, o conceito de quilombo com o qual trabalho e os dados atuais acerca das comunidades quilombolas.

A terceira parte é composta pelo terceiro e quarto capítulos, nos quais discuto a política pública quilombola no âmbito federal. No terceiro capítulo, analiso o Programa Brasil Quilombola, apresentando os principais contornos do programa, bem como analisando os aspectos críticos do seu funcionamento. No capítulo quatro, faço sugestões sobre as contribuições do Direito para a efetividade da política em questão. O período de análise vai entre 2004 e 2014.

A quarta parte, composta pelo quinto e último capítulo, apresento o cenário atual da política quilombola. Início apresentando os efeitos da crise brasileira na política quilombola, depois, apresento debates jurídicos acerca da constitucionalidade da autodeterminação das co-

---

<sup>7</sup> Fala de Haile Garima no filme *Além do Espelho* (2017), dirigido por Ana Flauzina.

munidades quilombolas e seus direitos territoriais, ao analisar a ADI 3239, seus principais argumentos e suas consequências para o direito de propriedade. Por fim, faço um balanço da regularização fundiária entre os anos de 1994 e 2018 e dos desafios contemporâneos, no campo jurídico, para a efetividade dos direitos das comunidades.



Que tipo de Direito (de instituições jurídicas) poderia ignorar a existência de mais de 5 mil comunidades quilombolas no País? Que tipo de concepção de Direito poderia demorar trinta anos para conseguir construir um conceito jurídico de quilombo que desse conta da realidade? Que tipo de instituições podem se mostrar repetidamente ineficazes para a titulação dessas comunidades? Ao responder essas perguntas, a obra preenche um vazio na literatura jurídica ao apresentar o caminho do reconhecimento das comunidades quilombolas pelo ordenamento jurídico brasileiro, bem como tempos e contratempos envolvidos na implementação dessa política, e as lutas que envolvem a efetividade desse reconhecimento.



ISBN 978-65-5589-006-8



9 786555 890068