ALLYNE ANDRADE E SILVA

DIREITO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS:

Uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola

Dissertação de mestrado

Orientador: Professora Dr^a. Eunice Aparecida de Jesus Prudente

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2015

ALLYNE ANDRADE E SILVA

DIREITO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola

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

Versão corrigida em julho de 2015

(A versão original, em formato eletrônico(PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade)

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2015

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

Andrade e Silva, Allyne

DIREITO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS:
Uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola /
Allyne Andrade e Silva ; orientadora Eunice
Aparecida de Jesus Prudente -- São Paulo, 2015.
253 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Direitos Humanos) - Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2015.

1. Direito. 2. Desenvolvimento. 3. Políticas
Públicas. 4. Programa Brasil Quilombola. 5. Direitos
Humanos. I. de Jesus Prudente, Eunice Aparecida,
orient. II. Título.

Nome: Silva, Allyne Andrade e.

Título: Direito, Desenvolvimento E Políticas Públicas: Uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola

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

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof Dr _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof Dr _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof Dr _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Ainda criança, me recordo de dizer à minha mãe que não havia defeito pior que a ingratidão. Depois de crescida vejo que há muitas ordens de defeitos nesse mundo, mas escrevo esses agradecimentos com olhar da criança que aprendeu que reconhecer a tempo a dádiva que é a existência do outro em nossas vidas é o que há de melhor.

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, orientou esse trabalho participando dessa jornada de amadurecimento teórico e pessoal que o mestrado representou. Pela atenta leitura antes do exame de qualificação agradeço ao professor Conrado Hubner, a Luiza Corrêa e Natália. Pela leitura crítica e atenta durante o exame de qualificação, agradeço ao Diogo Coutinho e Carlos Portugal Gouveia. A contribuição de vocês foi fundamental para o aperfeiçoamento desse trabalho.

Aos professores Maria Paula Dallari Bucci, Calixto Salomão, Guilherme Almeida e aos colegas de curso pelos ensinamentos e debates, e aos funcionários da Faculdade de Direito, em especial à Fátima Cortinhal pela sua eficiência e atenção.

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

À Enilson, pelas conversas, pela amizade e pela ajuda desde a matrícula – quando à pós-graduação e a mudança para São Paulo se mostraram como uma alternativa para a vida profissional – até o depósito dessa dissertação.

Àqueles que sem me conhecer, me acolheram em São Paulo: Cláudia Simões, Elis Regina, Bruno (Xis) Cardoso, Bergman Pereira, Tago Elewa e Cristiano o meu muitíssimo obrigado – o 306 vai ficar na gaveta das melhores memórias.

Agradeço aos amigos que suavizaram a estadia num novo território cheio de sentidos e significados: Paula Storto, Lígia Luchesi, Amarildes Lorenzo, Erenay Martins, Jaqueline

Lima, Jaqueline Romio, Valéria Alves, Alan Augusto, Viviane Angélica, Oséias Cerqueira (Ozzy), Edilza Sotero, Uvanderilson Silva, Bruno Martins, Thaís Pinhata, Jonathan Marcelino, José Evaristo Silvério Netto, Will Silva, Luciana Fernanda, Fernanda Miranda, Tiago Vinícius.

Aos colegas de trabalho do Szazi Bechara Storto Advogados e da Ação Educativa.

Ao amigo Felipe Lima, por você ser você e por estar na minha vida para tudo e com tudo (!)... não sei se tem alguém nessa Terra que me compreenda mais do que você.

Ao Rafael Floriano, Thaís Pereira, Juliana Gomes, Sabrina, Sumara, Fabiana Silva, Guilherme Bernardo, Danilo Mello, Yuri Torres, Fernando Henrique, Bianca Silva, Rodrigo Reduzino, Nalui Mahin, Bruno Lino e Isabela Francisco pela amizade.

Ao Gabriel Swahili, pelas incontáveis horas de conversa por puro amor ao debate, pela acolhida em Salvador antes do exame de ingresso, por acreditar e apoiar.

Dalila Negreiros e Janaína Bittencourt, muito próximas nessa reta final de escrita (embora a sensação é que eu conheça vocês a vida inteira), que me aconselharam, me acalmaram e me animaram.

Esse 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 calaram diante de uma injustiça ou desigualdade, àqueles que prepararam o caminho para que eu pudesse caminhar, meu reconhecimento.

À Associação de Mulheres Negras Aqualtune, organização da qual faço parte, meu agradecimento especial. Foi com vocês que eu aprendi o cuidado comigo e com os nossos – sem alarde, sem sobressalto, forjando o caminho com a sabedoria e adaptabilidade das águas. Ana Beatriz Silva, Dayse Gomes, Evelin Dias, Flávia Souza, sou porque somos.

À Andre James pelo riso, pelo companheirismo, pela descoberta de um amor tranquilo.

Ao meu irmão e amigo, Allyson Andrade. Esse aqui é mais um degrau no caminho do nosso acordo de trajetória ainda na adolescência. Não esmoreçamos.

Aos meus pais, Jorge e Vera, 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.

DEDICATÓRIA

A minha vó Adelaide Andrade da Silva, pelo passado de sobrevivência e resistência à opressão do colonialismo e escravidão, e pelo presente de manutenção de nossa família unida, por nos ensinar firmeza e dignidade. E aos meus sobrinhos, Lucas e Júlia, e minha afilhada Ester, candeieiros de nossa casa, e a quem eu desejo um futuro de oportunidades e alegrias.

Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: uma análise jurídica do Programa Brasil Quilombola.

RESUMO

O presente estudo tem por objeto a análise dos papéis do Direito nas políticas públicas para o desenvolvimento, por intermédio do estudo de caso do Programa Brasil Quilombola, criado pelo governo federal brasileiro em 2004. Para tal, no primeiro capítulo denominado “Direitos, Desenvolvimento e Políticas Públicas” apresento os principais pressupostos teóricos e modelos de análise que serão utilizados por mim ao longo do trabalho, 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. Na segunda e na terceira seção desse capítulo analiso a interseção entre o Direito e a Política Pública, isto é, a maneira como ordenamento jurídico atua na conformação das políticas públicas e como o Direito pode contribuir ou não para a efetividade dessas políticas. No segundo capítulo denominado “Subdesenvolvimento e Desigualdade: O caminho percorrido até a institucionalização de políticas públicas para as comunidades quilombolas”, apresento os signos e estruturas das desigualdades presentes nessa comunidade. A estrutura fundiária inaugurada com a Lei de Terras, da falta de inclusão da população negra, em razão de uma abolição da escravidão 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. Na segunda seção do capítulo 2, apresento 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. No terceiro capítulo analiso o Programa Brasil Quilombola. Com este objetivo, apresento os principais contornos do programa, bem como analiso os aspectos críticos do funcionamento do mesmo. Por fim, faço sugestões sobre as contribuições do Direito para a efetividade da política em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Direito, Desenvolvimento, Políticas Públicas, Quilombo, Direitos Humanos, Programa Brasil Quilombola.

Law, Development and Public Policy: a legal analysis of Programa Brasil Quilombola.

ABSTRACT

The purpose of this project is to study the law's role in public policies for development, through the case study of the program "Brasil Quilombola", which was created by the Brazilian federal government in 2004. To this end, in the first chapter entitled "Rights, Development and Public Policies", I present the main theoretical assumptions and analytic models that will be used throughout the work. The focus is to present the set of assumptions of the study and analytic models common to the current theory of neoinstitutionalism. This school of thought offers a privileged point of view for observing the state and its institutions, especially the law. In the second and third section of this chapter I analyze the intersection between law and public policy, that is, the way the legal system operates in shaping public policy and how the law can contribute or not to the effectiveness of these policies. In the second chapter entitled "Underdevelopment and Inequality: The path to the institutionalization of public policies for the quilombolas", I present the structure of this inequality within this community. The land structure inaugurated with the law "Lei de Terras", the lack of inclusion of the black population due to an abolition of slavery inconclusive and the modernization process in rural areas which strengthened the relationship of servitude are key elements for understanding the contemporary struggle of the Quilombola. In the second section of Chapter 2, I present the emergence of social movements utilized by these rural black communities that culminated in the recognition of racial ethnicity and their territorial rights by the Federal Constitution of 1988 and the institutionalization of public policies to this group. In the third chapter, I analyze the program "Brasil Quilombola". Here the main outlines of the program and analysis of its critical functioning aspects are presented. Finally, I make suggestions about the contributions of law for the effectiveness of this policy.

KEYWORDS: Law, Development, Public Policy, Quilombo, Human Rights, Programa Brasil Quilombola.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. DIREITOS, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	25
1.1.1 O novo institucionalismo	27
1.1.2 Modelos de formulação e análise de políticas	31
1.1.2.1 O modelo de múltiplos fluxos.	32
1.1.2.2 Teoria Do Equilíbrio Pontuado.....	39
1.1.2.3 Modelo de coalizão de defesa	42
1.2 Direito e Políticas Públicas.....	48
1.3 Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento	60
1.3.1 A noção de desenvolvimento	60
1.3.2 . Direito e políticas públicas para o desenvolvimento.....	68
2. SUBDESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE: O caminho percorrido até a institucionalização de políticas públicas para as comunidades quilombolas.....	70
2.1 O contexto brasileiro: estruturas de subdesenvolvimento e desigualdade	70
2.2 A Institucionalização da Política para as Comunidades Quilombolas: o caminho percorrido	79
2.2.1 O período anterior à Constituição de 1988	79
2.2.2 O período pós-Constituinte	84
3. ANÁLISE JURÍDICA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA	106
3.1 O Programa Brasil Quilombola.....	106
3.1.1 Aspectos gerais do programa	106
3.1.2 Agenda social quilombola: uma reformulação do Programa Brasil Quilombola	114
3.1.3 Base jurídico-formal do programa.....	117
3.1.4 Público-alvo do programa	119
3.1.5 O Programa Brasil Quilombola no plano plurianual.....	122
3.2 Análise do Funcionamento do Programa Brasil Quilombola.....	124
3.2.1 Aspectos críticos do funcionamento do Programa Brasil Quilombola: A auditoria do Tribunal de Contas da União.....	141
3.3 Tecnologia jurídica para o desenvolvimento: contribuições para o Programa Brasil Quilombola.....	150
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	162
ANEXOS.....	170

A– LEGISLAÇÃO QUILOMBOLA EM VIGOR	170
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	170
DECRETO Nº 5.051, DE 19 DE ABRIL DE 2004.....	172
CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS	173
DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003.	187
DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007.....	193
DECRETO Nº 6.261, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2007.	198
PORTARIA Nº 98, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2007.....	200
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 57, DE 20 DE OUTUBRO DE 2009	202
B – O SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	214
DECRETO Nº 4.886, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003.	214
DECRETO Nº 6.872, DE 4 DE JUNHO DE 2009.....	220
LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010.	230
DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013.....	235
PORTARIA Nº 8, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2014	245

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Marcos da política racial no governo Sarney	88
Tabela 2: Marcos da política racial no governo Fernando Henrique Cardoso.....	94
Tabela 3: Resumo da legislação racial e quilombola até 2001.	94
Tabela 4: Marcos da política racial no governo Luís Inácio Lula da Silva	100
Tabela 5: Marcos da política racial no governo Dilma.....	105
Tabela 6: Base legal do Programa Brasil Quilombola, em vigência.	119
Tabela 7: Relação das ações específicas no âmbito do PPA 2012–2015	123
Tabela 8: Etapas da regularização fundiária dos territórios quilombolas.....	126

Tabela 9: Quadro geral dos processos administrativos do Incra.....	127
Tabela 10: Normas incidentes sobre a Política Fundiária para Quilombos	137
Tabela 11: Execução Financeira/Orçamentária das ações específicas da Agenda Social Quilombola para os exercícios 2012–2013.....	143

INDÍCE DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de múltiplos fluxos	35
Figura 2: Modelo de coalizão de defesa.....	47
Figura 3: Mapa de comunidades quilombolas no Brasil por estado da federação	120

INTRODUÇÃO

Os Direitos fundamentais são realidades históricas, nem sempre correspondendo na sua formulação aos imperativos de coerência lógica. Segundo Norberto Bobbio, “os Direitos do homem são Direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem.” (1992, p.33).

Constituem patrimônio inegável da humanidade e, ao longo da história de sua positivação – cerca de três séculos –, foram alvos de diversas mutações e ampliações no que diz respeito ao seu reconhecimento, titularidade e eficácia. Tanto é assim que se convencionou a existência, inicialmente, de gerações e, atualmente, de dimensões¹ de Direitos Fundamentais. Seu reconhecimento nas primeiras Constituições formais é fruto da revolução liberal-burguesa, tendo cunho marcadamente individualista, formando uma zona de não intervenção estatal. Inicialmente, era formado pelo quarteto, Direito à vida, Direito à liberdade, igualdade perante a lei e propriedade, sendo posteriormente acrescentados dos Direitos de liberdade de expressão coletiva e os Direitos de votar e ser votado. Sumariamente, a primeira dimensão dos Direitos fundamentais corresponde aos Direitos civis e políticos, de prestação estatal negativa e autoexecutoriedade.

A segunda dimensão dos Direitos fundamentais corresponde aos Direitos econômicos e sociais e são frutos do impacto da industrialização e do profundo fosso social que esta gerava. Sua principal característica é a sua dimensão positiva, isto é, a obrigação do Estado de promover a igualdade através de prestações sociais estatais.

A terceira dimensão tem como nota característica o universalismo, isto é, a proteção garantida por esta não está restrita apenas ao indivíduo. São os Direitos de titularidade coletiva ou difusa, conhecidos como Direitos de solidariedade e fraternidade, como o Direito à paz, ao desenvolvimento, do consumidor, ao meio ambiente e à

¹ Dimoulous e Martins (2011), Sarlet (2011) e Trindade (1997) apontam a imprecisão terminológica do termo geração de Direitos, por conduzir ao entendimento errôneo de que as gerações de Direito têm um caráter alternativo, isto é substituem umas às outras. Utilizo o termo dimensões de Direitos fundamentais por ser o que melhor demonstra a cumulatividade a ampliação dos Direitos fundamentais, posição aqui também defendida.

qualidade de vida, conservação e utilização do patrimônio histórico cultural, dentre outros.

A maioria dos teóricos do campo acorda a existência de três dimensões de Direitos Fundamentais. Entretanto, há uma tendência, no Direito pátrio, preconizada pelo professor Paulo Bonavides, ao reconhecimento de uma quarta e quinta dimensões² de Direitos fundamentais que seria resultante da globalização dos Direitos fundamentais. Os Direitos de quarta geração contemplam em seu rol o Direito à democracia direta, à informação e o Direito ao pluralismo, entre outros (Bonavides, 1999, p. 594 e ss.). O Direito de quinta geração seria o Direito à paz – “supremo Direito da humanidade”, nas palavras do autor – e sua íntima integração, a compreensão de democracia, uma vez que esta legitimaria o estabelecimento da ordem, da liberdade e bem comum na convivência dos povos (BONAVIDES, 2008, p. 93).

A positivação desses Direitos foi gradativamente feita por todos os Estados Ocidentais em maior ou menor grau, entretanto, a concretização desses Direitos –o meio de torná-los efetivo – segue sendo objeto de discussão. A categoria tornou-se extremamente relevante na ciência jurídica, notadamente, no que tange ao Direito público, sendo utilizada como fundamentação de diversas aplicações (e restrições a essa aplicação) do Direito.

No Brasil, o conceito de “dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, II), pode ser entendido como sendo o conceito sintetizador do rol de Direitos fundamentais garantidos na Constituição. O conteúdo primeiro dessa dignidade pode ser entendido como o reconhecimento formal da liberdade e da igualdade dos indivíduos, materializados no reconhecimento legal dos Direitos políticos e sociais. O Estado Democrático de Direito seria a instância garantidora desses Direitos e harmonizadora do exercício dessas liberdades por diferentes indivíduos, solucionando os eventuais conflitos surgidos. Quanto mais efetiva forem essas liberdades maior ganho tem o regime democrático, uma vez que um Estado garantidor de um indivíduo livre tem mais chances de tê-lo participando das decisões políticas dessa comunidade.

O Constituinte Brasileiro ocupou-se em asseverar essa dignidade por meio da garantia de condições materiais que permitissem ao cidadão o exercício de seus Direitos

² Bonavides fazia uso do termo “geração “ de Direitos humanos; o autor, entretanto, mudou de posição tardiamente e passou a aplicar o termo dimensão em decorrência de sua filiação à teoria dimensional dos Direitos fundamentais (Bonavides, Paulo. 2006, p. 571-572).

e liberdades. Essas garantias revelam-se para o indivíduo como um meio de buscar autorrealização, de escolher as formas aptas para dar vida às próprias potencialidades, intervir na formação de vontade da comunidade, dentre outros. A Carta Magna de 1988 compromete-se a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira, compromisso este que é reiterado quando da positivação dos objetivos que devem nortear a República. Nessa seara, há a consagração do objetivo de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades, ademais há um rol extenso de Direitos sociais garantidos no artigo 6º do referido diploma.

A Constituição trata, ainda, das obrigações estatais para permitir o exercício da cidadania plena – Direito à personalidade integral (Prudente, 1996) – e estabelece metas mínimas e prioridades para o atingimento desse fim. A educação é posta como atividade prioritária do estado, essencial para o pleno desenvolvimento do indivíduo, seu preparo para o exercício da cidadania e ingresso no mundo do trabalho (art. 227). Vale dizer, que a busca pelo pleno desenvolvimento da pessoa em um Estado Democrático de Direito que se fundamenta na cidadania e na dignidade da pessoa, é manifesta a ordem constitucional para a garantia de formação igualitária de cidadãos exigentes e ativos, capazes de cumprimento dos seus deveres, mas também de cobrar a efetivação de seus Direitos (Prudente, 2011), capazes de realizar a participação e o controle social.

No que tange à saúde, à prestação de serviço de saneamento (art. 23, IX; 198 e 200, IV); ao atendimento materno-infantil (art. 227, I); às ações de medicina preventiva (art. 198, II) e às ações de prevenção de epidemias (art. 200, II) são colocadas como prioridades. Por fim, a Constituição trata da assistência e da seguridade social como formas de assistir àqueles mais necessitados.

Não obstante sermos todos livres e iguais na definição legal e o Constituinte ter se preocupado com a reflexão dessa igualdade e liberdade no plano material, na prática há diversos obstáculos a concretização dos Direitos fundamentais. Essas dificuldades refletem-se no acesso desigual a bens e Direitos da população tendo como pano de fundo, o subdesenvolvimento brasileiro, e os elementos estruturais que propiciaram a dependência econômica, a concentração de renda vivenciadas no país. Parte desse elemento estruturante origina-se na criação de uma estrutura fundiária que privilegia o latifúndio, a não inclusão social dos negros pós-abolição, a criação de um mercado de trabalho incapaz de absorver todos os trabalhadores, relegando diversos trabalhadores do campo e da cidade às relações de trabalhos informais e/ou precárias. Essas estruturas de desigualdade se rearticularam contemporaneamente em novas bases, mas podem ser observadas nas disparidades de acesso a bens e Direitos entre brancos e negros, nas lutas

pela reforma agrária e por moradia, na necessidade de inclusão produtiva de indivíduos no campo e na cidade e pela intensa feminização da pobreza vivenciada atualmente, dentre outros. “A desinformação, a miserabilidade, a exclusão social, formam a antítese negatória da dignidade da pessoa” (Prudente, 2011).

Em outras palavras, para entender a concretização desigual dos Direitos fundamentais no Brasil é preciso uma abordagem que capture as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre os eixos de subordinação (Crenshaw, 2002). O racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatório criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de seres humanos e a forma como estes indivíduos usufruem dos Direitos fundamentais na sociedade brasileira.

Mais do que capturar as estruturas de desigualdade, é preciso criar mecanismos de correção destas. De acordo com Nancy Fraser (1995), a luta por reconhecimento de determinadas identidades específicas é uma forma paradigmática de conflito do século XX, associados à queda do socialismo e da ascensão de movimentos sociais contemporâneos. Essas lutas por reconhecimento, vale frisar, se dão em mundo de exacerbada desigualdade material. O desrespeito cultural e as desvantagens econômicas sofridas por determinados grupos são formas de injustiça que se reforçam e se potencializam mutuamente. Contudo, a solução de cada uma dessas injustiças demandaria remédios específicos, conforme será visto a seguir.

A injustiça socioeconômica seria aquela baseada na estrutura político-econômica da sociedade, como a exploração do trabalho por meio de relações precárias e informais, a marginalização econômica de alguns setores, por exemplo. A injustiça cultural ou simbólica estaria estruturada na representação de determinados indivíduos ou grupos sociais³ como inferiores. São exemplos dessa injustiça a dominação cultural ou o desrespeito cultural associado à divulgação de estereótipos e representações públicas que estigmatizam ou sub-representam determinada cultura.

A autora então diferencia as comunidades bivalentes das ambivalentes. As primeiras enquadram-se apenas em um dos polos do dilema, isto é, a injustiça endereçada

³ Este artigo é partidário da abordagem feita por Iris Marion Young (2007:83) que define os grupos sociais por sua composição através de processos sociais estruturais os quais posicionam de forma diferente as pessoas ao longo dos eixos sociais, gerando status, poder e oportunidade para o desenvolvimento de capacidades ou a aquisição de bens. Um grupo social, diz ela, é definido em primeiro lugar “não por um conjunto de atributos compartilhados, mas por um sentido de identidade” (1990, p. 44). Não é um agregado, formado por indivíduos reunidos por alguma classificação menos ou mais arbitrária, nem uma associação, cujos integrantes possuem *selves* e interesses constituídos de forma independente de seu pertencimento a ela: as pessoas formam associações, mas os grupos constituem os indivíduos.

a elas seriam de ordem ou simbólicas – o que demandaria políticas de reconhecimento – ou econômicas – o que demandaria políticas redistributivas. Exemplos dessa comunidade são as classes sociais exploradas, onde o que interessa, em última análise, é a correção das injustiças do capitalismo e a redistribuição dos bens e recursos, e as comunidades sexuais marginalizadas, como os gays e as lésbicas, onde o que interessa é a criação de políticas que os valorizem enquanto sujeito de Direitos e que extingam práticas discriminatórias. As segundas, cujo tipo ideal para a autora são os movimentos sociais que lutam por igualdade de gênero e de raça – sofreriam injustiças tanto na esfera econômica quanto na cultural. Nesse segundo caso, remédios exclusivamente de reconhecimento ou distributivos não seriam capazes de resolver o problema. Para esses casos, a premissa é de que a realização da justiça requer a integração de políticas de redistribuição e reconhecimento. Os dilemas da era “pós-socialista” seriam, para Fraser, esses dilemas do campo de reconhecimento e redistribuição inerentes aos complexos fenômenos sociais que estruturam e reforçam desigualdades e, em razão disso, não podem ser resolvidos apenas por soluções do campo cultural ou do campo econômico.

Os remédios identificados são os afirmativos e transformativos. Os primeiros seriam capazes de corrigir a distribuição desigual de bens e recursos resultantes dos arranjos sociais sem, entretanto, alterar as estruturas que o geram. Os remédios transformativos seriam capazes de corrigir essa distribuição desigual precisamente porque são capazes de alterar as estruturas geradoras deste. A autora advoga que no caso das comunidades ambivalentes, as medidas afirmativas não seriam suficientes porque não só não modificam as estruturas da desigualdade como, por muitas vezes, reforçam e perpetuam as diferenças que dão causas às desigualdades. Para resolver isto, a autora sugere a adoção de medidas transformativas que gerariam a desconstrução dessas estruturas de desigualdade – uma reestruturação institucional. Por exemplo, a solução afirmativa à exploração por mecanismos de classe social seria o Estado de bem-estar liberal, que não alteraria as bases do capitalismo, ao passo que a solução transformativa se assentaria numa completa reestruturação das relações de produção, presentes no socialismo. No tocante às injustiças simbólicas, o remédio afirmativo seria o multiculturalismo, que representaria a realocação do respeito para identidades dos grupos existentes, e a solução transformadora consistiria na desconstrução de categorias como gênero e raça, que turva as diferenças entre essas categorias.

Iris Young (1990) desenvolveu uma categoria plural de opressão, apta a descrever diversas formas concretas de opressão sofridas por indivíduos e grupos sociais –

distinguindo 5 faces – exploração⁴, marginalização⁵, impotência⁶ (*powerlessness*), imperialismo cultural⁷ e violência⁸. É a partir desse entendimento, que Young rejeita o dualismo perspectivo proposto por Fraser (1995). Segundo a autora, as formas de opressão sofridas não podem ser reduzidas a questões de injustiça cultural e econômica apenas. Em primeiro lugar, haveria uma sobreposição entre tais esferas de injustiça que não justificariam sua separação, nem mesmo no plano analítico. Em segundo lugar, a análise de Fraser acerca das comunidades ambivalentes, cujo tipo ideal são aquelas agrupadas em torno das categorias gênero e raça, não traz ganho de compreensão acerca das demandas dos movimentos sociais. O reconhecimento de identidade não é separado dos resultados sociais das diferenças e, conseqüentemente, da luta por reparação.

Nesse trabalho, o local de observação de concretização dos Direitos fundamentais, em especial aqueles de segunda geração, escolhido é a ação governamental traduzida em política pública. Busca-se analisar o papel das Políticas Públicas para a concretização dos Direitos fundamentais e do desenvolvimento, com vistas a reduzir essas desigualdades endereçadas por Young e Fraser e – numa via de mão dupla – o papel do Direito para o aperfeiçoamento das políticas públicas. O objetivo é apontar a contribuição do Direito a realização do processo de desenvolvimento socioeconômico do país, à luz dos Direitos humanos. Essa contribuição jurídica para as políticas públicas, precisa se ocorrer, entretanto, a partir da análise empírica da política pública para evitar análises apartadas

⁴ Exploração seria a transferência, o processo de transferência dos resultados do trabalho de um grupo para outro, fruto de uma divisão social, racial e sexual do trabalho. A solução para a exploração consiste na mudança das instituições tomadoras de decisão, da divisão social do trabalho e uma reordenação cultural.

⁵ Marginalização refere-se à expulsão e/ou impedimento de participação na vida útil da sociedade, como acontece, por exemplo, com idosos, ex-presidiários, jovens, indígenas e mulheres. Aqui a questão é que a esses grupos é conferido um status social que minimiza a importância e a necessidade de sua participação em determinadas esferas.

⁶ O conceito de impotência diz respeito a uma forma de opressão em que o poder é exercido sobre os indivíduos, de modo que eles não conseguem participar significativamente dos processos de tomada de decisão sobre suas condições de vida. O exemplo brasileiro mais forte são as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas que têm pouca ou nenhuma ingerência nos espaços de poder que decidem, por exemplo, projetos de desenvolvimento nos territórios dessas comunidades.

⁷ O imperialismo cultural é a universalização de uma experiência cultural local, específica do grupo hegemônico tornando-a normativa para todos os demais grupos. Essa forma de dominação divide a sociedade entre os estabelecidos (pertencentes à cultura hegemônica) e os outros (*outsiders*) que vão ter formas de vida e expressão estereotipadas e desvalorizadas socialmente, bem como menor acesso a distribuição dos bens e recursos.

⁸ Essa categoria agrupa o racismo, a xenofobia, o sexismo e a intolerância religiosa formas de violência e discriminação sofridas por determinados grupos socialmente valorizados.

da realidade local que motivou a ascensão de determinada política na agenda e dos meandros característicos de sua implementação.

É sabido que a análise das políticas públicas pelo Direito, não é uma novidade. Há diversos trabalhos sobre o mínimo existencial – o núcleo mínimo – que deveria ser objeto de políticas, acerca da definição de parâmetros para o controle judicial dessas, das políticas de reconhecimento ou de redistribuição endereçadas a determinada comunidade ou da criação de uma dogmática jurídica para determinada política. Não menosprezando a importância desses trabalhos, vale anunciar que nenhuma dessas preocupações norteia esse trabalho. A pergunta principal objeto de nossa investigação é identificar qual é o papel do Direito nas políticas públicas para o desenvolvimento. Trata-se de estudar os papéis do Direito em uma determinada política e entender como os Direitos são (ou não) efetivados através desta.

Há diversas dificuldades metodológicas na análise de políticas públicas fomentadas pelo caráter interdisciplinar da pesquisa, pela polissemia dos termos utilizados por esses diversos campos e pela falta de familiaridade do operador do Direito com os termos e variáveis necessários à análise de políticas públicas. Outro problema encontra-se na dificuldade de se definir categoriais objetivas e gerais o suficiente para analisar políticas públicas transversais.

Para facilitar essa tarefa, adoto algumas premissas metodológicas propostas por Bucci (2008) e enumeradas a seguir. No campo das premissas positivas, a autora propõe o entendimento (i) das políticas públicas como arranjos institucionais complexos, composto por diversos processos e elementos, que informam as decisões e os meios disponíveis para a ação. Nesse sentido, (ii) a decisão governamental deve ser entendida como problema central para a compreensão de políticas públicas, pois é a partir dela que os processos jurídicos-institucionais de formação e implementação da agenda podem ser entendidos. O centro dessa análise é (iii) a ação racional, estratégica e em escala ampla como identificadora de políticas públicas, portanto, as omissões governamentais (plano analítico importante para o controle judicial das políticas, por exemplo) deixam de ser central quando a perspectiva é entendimento do governo em movimento.

A autora identifica também premissas negativas, assunções que devem ser afastadas para o entendimento pretendido nesse trabalho. De acordo com a autora (iv) as políticas públicas não podem e não devem ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam; isto porque há diversas outras dimensões da gestão pública no campo da economia, da cultura, da política, da história e geografia que não podem ser

subsumidas na disposição constitucional ou legal que reconhece um Direito. (vi) As políticas públicas permanecem como categoria de análise estrutural da atuação do Estado, mesmo superado o paradigma do Estado de bem-estar social, substituído por um Estado de perfil regulador e, em razão disso, (vii) as políticas públicas não se reduzem às políticas sociais, podendo haver políticas públicas reguladoras, de indução ou fomento, dentre outras.

Bucci estabelece, por fim, diretrizes metodológicas para evitar armadilhas, como a recomendação de (viii) não criar um “Direito das políticas públicas”, afastando a riqueza epistemológica que uma abordagem interdisciplinar do fenômeno governamental possibilita. Para tal, seria preciso, ainda, (ix) não tomar a noção de política pública como categoria jurídica, pois o saber jurídico no campo das políticas públicas não pode prescindir da análise dos aspectos econômicos, políticos e de gestão inerentes à abordagem, além das normas e processos jurídicos que vertebram essas políticas. Por último, a autora estabelece (x) a necessidade de formulação de uma metodologia geral, a partir da sistematização de estudos de caso, com base na análise na estruturação e do funcionamento jurídico das políticas públicas selecionadas. Esse trabalho é um esforço nesse âmbito de identificar gargalos jurídicos, padrões de normatização e implementação, e contribuições do Direito para uma determinada política.

O objeto desse trabalho é a análise jurídica das políticas públicas para o desenvolvimento, por intermédio do estudo de caso do Programa Brasil Quilombola, criado pelo governo federal brasileiro em 2004. O programa é endereçado às comunidades marcadas pelo campesinato negro, denominadas comunidades remanescentes de quilombos pela Constituição Federal de 1988. As comunidades quilombolas, invisibilizadas na agenda política brasileira, são marcadas pela desigualdade socioeconômica que pode ser explicada pela estrutura fundiária inaugurada com a Lei de Terras, da profunda desigualdade racial mantida após a abolição da escravatura e de um processo de modernização do campo que reforçou a dependência dos trabalhadores rurais e marginalizou a agricultura de subsistência. No limite, a questão quilombola articula os imbrólios do desenvolvimento brasileiro, como a questão da propriedade privada, o racismo estrutural, a inefetividade dos Direitos humanos, os quais se refletem na desigualdade racial e socioeconômica existentes no país. O que se apresenta aqui, nesse sentido, é uma crítica à regulação da propriedade da terra e de incorporação dos trabalhadores que reforça desigualdades e desconsidera formas de viver e produzir tradicionais.

Para tal, no primeiro capítulo denominado “Direitos, Desenvolvimento e Políticas Públicas” apresento os principais pressupostos teóricos e modelos de análise que serão utilizados por mim ao longo do trabalho, com ênfase no estudo de modelos de análise comuns à corrente teórica denominada neoinstitucionalismo a partir do entendimento de que ela oferece um ponto-de-vista privilegiado para observação do Estado e suas instituições, em especial o Direito.

Na segunda seção desse capítulo, analiso a interseção entre o Direito e a Política Pública, isto é, a maneira como ordenamento jurídico atua na conformação das políticas públicas e como o Direito pode contribuir ou não para a efetividade dessas políticas. Novamente, utiliza-se a categoria instituição como plano de aproximação entre o Governo, o Direito e a Política Pública.

A partir das categorias metodológicas propostas por Bucci (2013) examina-se o fenômeno governamental como manifestação juridicamente disciplinada, a partir de três planos de aproximação: macro, meso e microinstitucional. O primeiro trata do governo propriamente dito; o segundo analisa os arranjos institucionais; e o último trata a ação governamental, esta entendida como os vários processos que formam a política pública. Ainda nessa seção, faço uma breve exposição acerca da metodologia de Diogo Coutinho (2013) que trata das contribuições do Direito na política pública. Essas contribuições consistem em: a) situar as políticas no ordenamento jurídico (Direito como objetivo); b) criar condições de controle e participação social (Direito como vocalizador de demandas); c) oferecer meios para o alcance desses objetivos (Direito como ferramenta); e d) estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (Direito como arranjo institucional).

Na terceira seção do capítulo 1, cuida-se do conceito de desenvolvimento, a partir da adoção dos seguintes pressupostos: (i) o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico e, nesse sentido pode ser entendido (ii) como um processo complexo de transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social; (iii) que o capitalismo gera desigualdades que não são passíveis de correção apenas pelo mercado ou pelo aumento da produção (iv) e que é preciso uma ação orientada para o desenvolvimento em sua acepção econômica e também na garantia da melhoria das condições de vida da população, por meio da alocação (distribuição e redistribuição) de recursos. Nesse sentido, acredita-se na relevância da compreensão empírica dos arranjos e políticas públicas de setores críticos para o desenvolvimento, bem como a influência ou

não desses arranjos no desempenho governamental e o aperfeiçoamento destes a partir de uma estrutura jurídica adequada para atingir os fins almejados.

O segundo capítulo denominado “Subdesenvolvimento e Desigualdade: O caminho percorrido até a institucionalização de políticas públicas para as comunidades quilombolas”, subdivide-se em duas linhas: aa primeira, “O contexto brasileiro: estruturas de subdesenvolvimento e desigualdade”, na qual apresento os signos e estruturas das desigualdades. Defendo que essa composição se origina da 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 a dependência dos trabalhadores rurais. Esses três primeiros elementos são fundamentais para a compreensão das lutas e da necessidade contemporânea de emergência da política pública analisada nesse trabalho. A questão quilombola endereça questões de desenvolvimento econômico e social que durante muito tempo estiveram invisibilizadas na agenda política. Tanto é assim que o processo de inclusão social e produtiva dessas comunidades é uma tarefa por ser realizada pelo Estado Brasileiro. De igual forma, é possível avaliar as questões de reconhecimento e redistribuição e as formas de opressão endereçadas por Young e Fraser.

Para a apresentação dessas comunidades, na segunda seção do capítulo 2, traço um breve histórico acerca da forma como o quilombo foi retratado pelos movimentos sociais, pela legislação e as principais reivindicações dessas comunidades, pontuando os principais marcos desse percurso. O objetivo é apreender o caminho percorrido até a institucionalização das políticas voltadas a essas comunidades e preparar o caminho para a análise jurídica do Programa Brasil Quilombola no terceiro capítulo desse trabalho.

No terceiro capítulo, analiso o Programa Brasil Quilombola. Na primeira seção do capítulo, exponho os principais contornos do programa: seu plano de ação, público-alvo e as adequações feitas nesse plano ao longo dos anos de implementação do programa e sua presença no planejamento. Na segunda seção, avalio os aspectos críticos de seu funcionamento a partir da análise dos relatórios, notícias e críticas dos movimentos sociais ao Programa e de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União motivada por denúncias acerca da baixa execução orçamentária do Programa. Por fim, na terceira seção, teço considerações sobre a contribuições do Direito para a efetividade da política em questão, realizando sugestões de aperfeiçoamento a partir dos 4 papéis do Direito nas políticas públicas para o desenvolvimento (Coutinho, 2013) – Direito como

objetivo, Direito como ferramenta, Direito como vocalizador de demandas, Direito como arranjo institucional.

A solução passa necessariamente pela construção de mecanismos de governança eficientes e cooperativos, de forma a evitar o aumento da pobreza e a possibilidade de tragédias resultantes da escassez e da má-distribuição de recursos (Ostrom, 1990). A democracia participativa – com a ampla inclusão dos interessados, dos cidadãos, com a correção das assimetrias de acesso aos bens –se faz necessária para o desenvolvimento humano e econômico brasileiro.

1. DIREITOS, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Políticas públicas: explorando o campo

O lócus de observação do processo de concretização de Direitos fundamentais, em especial aqueles da segunda dimensão do Direito, escolhido nesse trabalho são as políticas públicas. A preocupação principal é entender a dimensão jurídica das políticas públicas, bem como o papel do Direito na efetividade destas políticas e no desenvolvimento socioeconômico. Para tanto, inicio esse trabalho pela definição do que é Política Pública e pela apresentação sintética da discussão atual nesse campo.

A primeira dificuldade dessa definição – para um estudioso do Direito que se debruça sobre o estudo de políticas públicas – se dá pelo caráter interdisciplinar do campo e pela necessidade de lidar com variáveis e teorias que, normalmente, não são comuns ao campo do Direito. A segunda está no próprio distanciamento do Direito em relação a esse campo, tendo em vista que a pesquisa jurídica no Brasil, normalmente, tem abordagens teóricas ou doutrinárias, que embora sejam essenciais para a formação do profissional do Direito e sejam adequadas para responder questões teóricas ou doutrinárias, mostram-se inadequadas para a resolução de conflitos e problemas da realidade (Bucci, 2008). Em terceiro lugar, os juristas e as escolas de Direito brasileiros estudam pouco as políticas públicas mantendo, como cientistas sociais, certa distância desse campo (Coutinho, 2012, p. 02-07).

Nesse sentido, socorro-me da discussão existente na Ciência Política acerca do tema. A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasce nos Estados Unidos, com uma preocupação com a produção governamental, que se descolava dos estudos tradicionais europeus, os quais se concentravam na análise do Estado, do exercício de poder e de suas instituições. (Souza, 2007, p. 66). De acordo com Celina Souza:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. (2007, p. 67)

Mas, afinal, o que seriam políticas públicas? Há algumas definições acerca de políticas públicas que são mais comumente utilizadas e conhecidas; inexiste, entretanto, uma única

definição de política pública. Celina Souza (2007, p.69) conceitua a política pública como “o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).” Marques, afirma que “políticas públicas tratam do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo”. (2013, p. 24). Nesse sentido, fica claro que o foco do estudo das ações de políticas públicas é o Estado e, mais especificamente, a produção governamental. Marques explicita ainda mais essa centralidade ao definir que “estudar políticas é analisar porquê e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (2013, p. 24).

Dito isso, resta compreender o que significa estudar políticas públicas. Segundo, Laswell, um dos pais fundadores do campo, decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder as seguintes questões: quem ganha o quê, porque e que diferença faz (apud Souza, 2007). A análise de políticas públicas envolve observar diversos fatores complexos como os diversos atores de grupo de interesses envolvidos no processo de criação das políticas; os órgãos e níveis de governo envolvidos na proposição ou na operação da política; os debates legislativos, administrativos e jurídicos acerca do tema, bem como disputa entre valores e interesses que deverão ser levados em conta no processo político de criação e implementação das políticas públicas. (Sabatier, 2007, p. 03-04)

De acordo com Sabatier:

“(...) a compreensão do processo político requer o conhecimento dos objetivos e percepções de centenas de atores em todo o país, envolvendo, possivelmente, questões científicas e legais bastante técnicas, ao longo de períodos de uma década ou mais, enquanto a maior parte desses atores estão procurando ativamente propagar sua versão específica sobre esses eventos⁹. ” (tradução minha) (idem, ibidem, p. 05)

O estudo de políticas públicas na Ciência Política passou por diversos enfoques, com a proposição de modelos teóricos e analíticos¹⁰ para analisar o Estado e a ação

⁹ No original: “In short, understanding the policy process requires knowledge of the goals and perceptions of hundreds of actors throughout the country involving possibly very technical scientific and legal issues over periods of a decade or more while most of those actors are actively seeking to propagate their specific “spin” on events.”

¹⁰ Para um estudo mais aprofundado dos referenciais teóricos que influenciam o campo das Políticas Públicas, VER: Sabatier (2007), Marques(2013), Souza (2007), Capella (2006) Immergut (2006).

governamental, isto é, a criação de políticas públicas por parte do Estado. Para Sabatier, uma das estratégias que um estudioso de políticas públicas poderá adotar para simplificar o processo, isto é, para apreendê-lo da melhor forma, é a utilização de pressupostos, que contribuem para que o pesquisador saiba o que procurar e como classificar e categorizar as informações recebidas (idem, ibidem, p. 05 e 06). Seguindo esse conselho, utilizo o conjunto de pressupostos e modelos de análise comuns a corrente teórica denominada neoinstitucionalismo a partir do entendimento de que essa corrente oferece um quadro teórico, um ponto de vista privilegiado, para observação do Estado e suas instituições, em especial o Direito, como veremos adiante.

1.1.1 O novo institucionalismo

Acerca do novo institucionalismo, em primeiro lugar, é interessante retomar a proposição de Lowi (1966) acerca dos efeitos dos formatos institucionais nas políticas. Esse estudo tornar-se-ia bastante relevante a partir de 1980, com a disseminação do neoinstitucionalismo. O autor, em seus estudos sobre arenas de poder (*arenas of power*) sugeriu uma classificação das políticas públicas em 04 tipos: i) políticas constitutivas; ii) políticas regulatórias; iii) políticas distributivas e iv) políticas redistributivas. As primeiras associam-se à criação e à transformação das regras do jogo político e, em razão disso, têm impacto nas regras de elegibilidade das políticas e na distribuição de recursos em longo prazo. As políticas regulatórias são aquelas políticas onde o Estado estabelece regras para o funcionamento de atividades produzidas externamente a ele. O terceiro grupo envolveria recursos não finitos ou mesmo ilimitados, cuja distribuição representaria um jogo de soma positiva, isto é, onde o ganho de um ator não significa a perda de outro. As políticas redistributivas, por sua vez, corresponderiam a jogos de soma zero, onde o ganho de um ou mais atores não significa, necessariamente, que outro ator perderá ou deixará de receber algo. (Marques, 2013, p. 29-30; Souza, 2007, p.72-73).

A cada tipo de política pública corresponderia um diferente tipo de dinâmica política. Assim sendo, não apenas a política influencia as políticas públicas, mas o desenho das políticas gera consequências sobre os conflitos políticos, e, em última análise, sobre a política. Cada uma dessas políticas vai encontrar formas diferenciadas de apoio e rejeição em razão do bem em jogo. De acordo com o Marques:

Os tipos de políticas, isto é, os formatos e benefícios por ela distribuídos, tendem a ter fortes consequências para a conformação dos jogos e ambientes políticos presentes em cada situação, influenciando seu caráter mais ou menos conflitivo. (...) essa proposição de Lowi é precursora do neoinstitucionalismo ao inverter a estrutura causal entre política e políticas (*politics and policies*). (2013, p. 31)

Há três ramos distintos na escola do novo institucionalismo, a escolha racional, a teoria da organização e o institucionalismo histórico. Embora cada uma dessas escolhas parta de um ponto de vista diferente sobre o lugar das instituições e não compartilhem uma única definição do que seriam as instituições – sendo, portanto bastante heterogêneas – há sim um núcleo teórico comum entre essas diferentes concepções o que justifica sua categorização em uma mesma teoria.

Essa corrente compartilha a crítica à abordagem comportamental (behaviorista), predominante entre as décadas de 1950 e 1960, que tinha seu foco de estudo no comportamento observável dos atores e na revelação das preferências destes, por intermédio dessas observações. Para os institucionalistas há diferença entre os interesses reais e aqueles expressos no comportamento político. Nesse sentido, as preferências ou interesses expressos em ações não devem ser confundidos com “verdadeiras” preferências.

A abordagem institucionalista entende, ainda, que a somatória de preferências individuais, ou seja, a agregação e combinação dessas preferências, é incapaz de gerar um interesse coletivo. Para os institucionalistas, os métodos de agregação de interesses, inevitavelmente trazem distorções, uma vez que os interesses agregados não são somados, mas sim remodelados em razão das discussões em grupo, da necessidade de limitar o número de opções possíveis para viabilizar uma votação. O que permite que decisões sejam tomadas inclusive quando não há consenso, por exemplo.

Uma terceira crítica parte da premissa de que parte do comportamento político e dos processos de decisão coletiva são instrumentos procedimentais usados para a tomada de decisões, isso resulta na possibilidade de que configurações institucionais podem privilegiar conjuntos específicos de interesses e, destarte, poderão necessitar de reformas (Immergut, 2006, p. 155-163). A análise institucionalista concentra-se em mostrar que preferências e decisões são produtos de instituições. Dito de outra forma, os procedimentos institucionais distorcem, de diversas maneiras, as preferências e as decisões e os indivíduos vão expressá-las de forma diferente em razão dos benefícios que

podem colher com cada tipo de procedimento. Essa distorção se dá pela redefinição das alternativas políticas, pela mudança relativa da posição dos atores a depender das regras formais e informais que estiverem colocadas. (Marques, 2013, p. 29-30; Souza, 2007, p.72-73). Passo, então, a uma breve explanação das teorias existentes dentro da escola do novo institucionalismo.

A teoria da escolha racional se debruça na maneira como as regras do jogo alteram o comportamento dos atores racionais e estratégicos que perseguem objetivos de interesse próprio. As regras do jogo formais e informais, nessa teoria, são as instituições. Isso significa que as regras institucionais limitam as escolhas possíveis aos atores e que as preferências dos diversos atores envolvidos na política levam em conta essas regras, bem como a escolha que otimizaria o interesse dos atores diante das regras existentes. Uma das críticas feitas à teoria da escolha racional, como ressalta Ellen Immergut (2006, p. 166-168), é o fato desta não enfatizar a justiça ou injustiça das diferentes regras institucionais, em outras palavras, não há análise de questões substantivas. Há poucos estudos sobre o fato de as regras do jogo privilegiarem ou não alguns interesses em detrimento dos outros nem de questões de justiça redistributiva ou de como as regras do jogo podem gerar ou perpetuar desigualdades, por exemplo.

A teoria das organizações, por sua vez, parte da premissa de que há limites inerentes à cognição – como falta de tempo ou a ausência de informações suficientes para que os indivíduos calculem suas preferências com base na plena ponderação de todas as alternativas e suas possibilidades – que impedem tomadas de decisão racionais. Em razão disso, os atalhos de racionalidade limitada, tal como a confiança em padrões operacionais de procedimentos, permitem aos indivíduos tomarem decisões. As instituições seriam, assim, rotinas de processamento de informação e sistemas de classificação. Como na teoria da escolha racional, aqui nem sempre estão explicitadas as implicações normativas desses padrões procedimentais, isto é, como a racionalidade limitada, a burocracia privilegiam determinados interesses em detrimento de outros e podem constituir mecanismos de dominação (idem, p. 168-171). Resta determinar se somente a racionalidade limitada é que distorce as decisões ou se essas não são resultados também de um comportamento humano intencionado e/ou da estrutura social onde se dá a produção da política

O neoinstitucionalismo histórico concentra-se nas questões relativas ao poder e interesses e destaca dois elementos centrais para a melhor compreensão do Estado e de suas políticas: i) os atores estatais, seu insulamento e capacidade de poder; e ii) influência

das instituições enquadrando a esfera política. A primeira faceta de importância das instituições diz respeito ao fato de as agências e funcionários estatais terem autonomia com relação aos interesses presentes na sociedade e se constituírem como reais atores da dinâmica política. Essa autonomia se dá em razão do insulamento e do fato das agências terem identidades, interesses próprios e um determinado excedente de poder. O processo de produção das políticas depende da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos. Esses ambientes são a segunda faceta de influência das instituições na política, uma vez que conformam a produção de agendas, as estratégias dos atores e a própria luta política. (Marques, 2013, p. 37-39)

Essa influência se explica, em primeiro lugar, pela formação histórica do Estado e de suas instituições políticas. Assim sendo, existe a formação de racionalidades alternativas – que não correspondem a racionalidade entre meios e fins – construídas a partir de um conjunto de crenças e instituições historicamente formadas que conformam a possibilidade de sucesso nas demandas, a constituição dos próprios atores e do processo político.

Em segundo lugar, os grupos de interesse se formam e produzem agendas em diálogo com as reproduções de suas questões e estruturas organizacionais e agências estatais existentes e, portanto, mesmo as preferências dos atores políticos são endogenamente produzidas numa relação contextual. Obviamente, que isso não significa que não há conflitos entre os grupos de interesse formados e os interesses individuais dos atores que compõe esses grupos, nem que estes perdem capacidade de perceber conflitos entre suas identidades e as identidades coletivas. As instituições existentes oferecem o contexto que molda os interesses, agem como filtros que favorecem determinadas interpretações e estratégias numa complexa configuração de fatores casualmente significantes.

Em terceiro lugar, as instituições políticas medeiam a relação entre as estratégias dos atores políticos e a implantação de determinadas políticas públicas. Nesse sentido, a existência e o desenho das instituições permitem que demandas expressas de forma similares, por atores de poder equivalente, tenham resultados totalmente diversos dependendo do desenho institucional. Dito de outra forma, o sucesso de determinada demanda dependerá do reconhecimento pelo Estado de uma determinada questão como problema e do acesso dos indivíduos que tem interesse na questão aos espaços de tomada de decisões, bem como da representação política e das reflexões individuais destes, e das tensões entre as identidades individuais e coletivas. Por fim, o encaixe temático e espacial

entre a estrutura de organização dos agentes sociais e a estrutura das instituições influencia em grande parte as chances de vitória de cada ator, e mesmo as possibilidades de avanço na constituição de mobilização de atores na sociedade. A história não é um todo lógico, marcado pela eficiência e coerência. (Marques, 2013, p. 38; Immergut, 2006, p. 173-183).

Nesse trabalho escolhi a perspectiva do neoinstitucionalismo, em especial o histórico, pela centralidade que este confere ao Estado e suas instituições. No Brasil, dado o Estado como o ator central do desenvolvimento e grande responsável pela produção de políticas públicas as instituições estatais, em suas perspectivas e limitações, são essenciais para a implementação das políticas. Para o estudo da relação entre Direito e Políticas Públicas, isto é, para a aproximação desses campos, nenhuma abordagem me pareceu mais adequada. Mais do que isso, “a abordagem institucionalista histórica oferece uma via fértil para o retorno às questões normativas, que são centrais ao paradigma institucionalista” (Immergut, 2006, p.184)¹¹. A dimensão historicista do institucionalismo permite uma análise dos elementos, inclusive jurídicos, sob os quais se assentam a ação governamental e sua face externa: os arranjos institucionais e a política pública em si.

1.1.2 Modelos de formulação e análise de políticas

Alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para que fosse possível uma melhor compreensão das ações governamentais. Estes modelos apresentam um conjunto de proposições e relações claramente definidas, e logicamente consistentes, desenvolvidas a partir da coleta e análise de dados e informações públicas¹², que permitem a melhor apreensão do fenômeno. A tipologia desenvolvida por Lowi é um desses modelos explicativos e já foi apresentado na seção anterior desse trabalho.

¹¹ Dentro do neoinstitucionalismo histórico, diversos modelos de análises foram desenvolvidos. Algumas ideias presentes nesses modelos serão utilizados ao longo desse trabalho. A escolha dos modelos que serão analisados é fruto de minha interpretação acerca dos modelos mais úteis para a análise das políticas públicas nesse trabalho e, sendo uma escolha autoral, não deixa de ser arbitrária. Vale dizer, entretanto, que os modelos utilizados aqui têm grande influência na produção brasileira de políticas públicas sendo referenciados nos principais trabalhos acerca do tema.

¹² Esses modelos são apresentados por Sabatier como os modelos desenvolvidos utilizando o método científico e teriam mais validade na apreensão do fenômeno da política pública. Para saber mais sobre o assunto leia Sabatier (2007).

Apresento aqui alguns modelos que poderão contribuir para o entendimento da política pública que será posteriormente estudada nesse trabalho.

1.1.2.1 O modelo de múltiplos fluxos.

Um modelo bastante relevante e utilizado para o entendimento do processo de formulação de políticas públicas é o Modelo de múltiplos fluxos (*multiple Streams framework*) desenvolvido por Kingdon (1984), a partir da análise do governo federal estado-unidense¹³.

O autor inicia com a proposição de que, embora muitas vezes o processo de formação de políticas públicas pareça caótico, em razão do potencial despótico dos setores governamentais, há alguma organização nessa anarquia e ao menos três famílias de processo ocorrem na formação da agenda: problemas, soluções e política. O modelo concebe o processo político como composto de três correntes (fluxos) de atores e processos: (i) um fluxo de problemas (*problem stream*), responsável pela formação da agenda, consistindo nos problemas e seus proponentes; (ii) um fluxo de soluções (*policy stream*) que contém uma variedade de soluções de políticas e os atores envolvidos nessa proposição de soluções e (iii) um fluxo político (*political stream*) composto pela dinâmica política propriamente dita, sendo influenciado pelas eleições, pelos parlamentares, pela negociação política e pela formação de coalizões. Esses fluxos funcionam de forma independente, exceto durante a ocorrência da “janela de oportunidades” quando alguns ou todos os fluxos se interseccionam e causam uma mudança política substancial.

As questões tornam-se problemas ao chamarem atenção dos participantes de um processo decisório. Esse despertar para a necessidade de atuação pode ocorrer em razão da produção de indicadores que revelem dados quantitativos capazes de demonstrar que uma questão precisa de solução, pela ocorrência de eventos, crises e símbolos, como, por exemplo, uma conferência internacional acerca de determinado tema, um desastre ambiental que reforce a percepção da existência de um problema, bem como feedbacks das ações governamentais sobre programas já em desenvolvimento pelo governo, pois os surgimentos de consequências não previstas, a análise de servidores e cidadãos, e o

¹³ Para tratar desse modelo consultei, principalmente, três obras: Kingdon (1995), o artigo de Nikolaos Zarahiadis presente em Sabatier (2007) e Capella (2006).

próprio processo de execução da política podem apontar para outras questões esperando soluções. A transformação dessas questões em problemas envolve interpretação e são, nesse sentido, uma construção social. Esse processo de transformação de uma questão em problema denomina-se formação da agenda (agenda-setting). (Capella, 2006, p. 89-91)

O segundo fluxo (*policy stream*) representa a corrente de alternativas e soluções disponíveis para os problemas. As comunidades geradoras de alternativas (comunidades epistêmicas), isto é, os atores envolvidos no processo de conceber soluções, são os assessores parlamentares, os acadêmicos, os funcionários públicos, os analistas pertencentes a grupos de interesses, ou os grupos organizados que compartilham interesse em relação a uma área. Quando uma solução é percebida como viável ela é rapidamente espalhada, pela difusão dessas ideias a diferentes fóruns, num processo de sensibilização das comunidades de políticas envolvidas no processo de formulação da política e do público em geral. As ideias que sobreviverem ao processo de seleção e ganharem mais adeptos formam o conjunto de soluções disponíveis para o problema.

O terceiro fluxo corresponde à dimensão da Política. Três elementos compõem esse fluxo: o “clima” nacional, as forças políticas organizadas, e as mudanças dentro do governo. A percepção pelo participante do governo de um “humor” favorável em relação a determinadas questões, cria um incentivo para a transformação dessas questões em problemas. Já as forças políticas organizadas podem pressionar pela busca de soluções ou não para determinadas questões, a depender do consenso ou dissenso demonstrado na arena política. O consenso em torno de uma solução proposta cria um ambiente propício à adoção dessa solução, em razão do menor custo político que a adoção dessa proposta implicará. Por fim, as mudanças no próprio governo, como a alteração de pessoas em posição estratégica na estrutura governamental, alterações na composição do Congresso e a mudança de competência sobre determinada questão.

Esses fluxos são independentes, porém em determinados momentos pode ser que seja aberta uma janela, geralmente em razão de mudanças no fluxo político (*political stream*), como uma mudança no Congresso, a alteração do “humor nacional” ou redistribuição dos cargos de confiança de alto escalão, ou a ocorrência de um evento, como um desastre ambiental, um colapso na distribuição de água ou de energia, a descoberta de um grande esquema de corrupção. Nenhuma dessas ocorrências especifica o que deve ser feito para solucioná-lo, todavia, possibilitam que uma questão se torne um problema, conforme o já exposto. Esses adventos permitem a abertura de uma janela para que novas questões ascendam à agenda (Kingdon, 1995, p. 163 e 169).

Esses adventos geram a oportunidade de mudança da agenda. Algumas dessas janelas são previsíveis e outras não. As janelas, no entanto, não permanecem abertas por muito tempo e precisam de ação rápida que realizem a convergência entre os três fluxos (idem, ibidem, p. 173). Quando a mudança ocorre, “um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.” (Capella, 2006, p. 95). Essa convergência¹⁴ não ocorre sozinha, sendo necessária a presença de indivíduos que atuem ou na divulgação de ideias e concepções a respeito de determinada questão, ou persuadindo os demais.

O autor ressalta a importância de empreendedores (*policy entrepreneurs*), “indivíduos que estão dispostos a investir os seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição com base numa expectativa de ganho futuro, sejam movidos por interesses pessoais, valores, ou pela própria satisfação em participar do processo”¹⁵. Os empreendedores atuam na promoção de ideias e concepções a respeito de problemas, persuadindo ou suavizando o caminho de determinadas propostas (*soften up*) e, nesses momentos nos quais surgem as oportunidades de mudança, operando a convergência de três fluxos (*coupling*). Três características são destacadas por Kingdon com relação às qualidades de um empreendedor como legitimidade para tratar de um determinado assunto: persistência, disponibilidade para realização de investimentos pessoais necessários para se firmar como ator da política e, por fim, a grande capacidade de negociação e de realização de conexões políticas. (Kingdon, 1995, p.179-181).

¹⁴ O autor usa o termo *coupling* para identificar esse movimento de união dos três fluxos. No original “solution comes to be **coupled** with problems, proposal with political exigencies and alternatives introduced when the agenda changes.” (Kingdon, 1995, p. 173) (grifo meu).

¹⁵ No original: “we described entrepreneurs as advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidary benefits”. (Kingdon, 1995, p.179)

Figura 1: Modelo de múltiplos fluxos
Fonte: - Zahariadis (2007). Tradução minha

Além da apresentação dos três fluxos, o modelo de Kingdon trata dos atores que influenciam a ação governamental, a saber:

“Central no modelo de Kingdon é a ideia de que alguns atores são influentes na definição da agenda governamental, ao passo que outros exercem maior influência na definição de alternativas. O primeiro grupo de participantes é composto por “atores visíveis”, que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no segundo grupo estão os “participantes invisíveis, que formam as comunidades nas quais as ideias são geradas e postas em circulação” (CAPELLA, 2006, p. 98)

No modelo são considerados atores visíveis: o Presidente da República, os ocupantes de cargos no alto escalão como ministro e secretários executivos, membros do poder legislativo, partidos políticos, grupos de interesse e a mídia. Eles teriam influência predominante sobre a formação da agenda governamental. Os atores invisíveis, por sua vez, correspondem ao grupo composto por servidores públicos, analistas de grupos de

interesses, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores. Esse último grupo teria maior influência na geração de alternativas e soluções para os problemas. (Capella, 2006 p. 103)

Do grupo de atores visíveis, a figura do presidente é a que recebe maior destaque no modelo aqui exposto. De acordo com o autor, o presidente é bastante forte na definição de agenda em razão do seu poder para manejar recursos institucionais – como o poder de veto, o poder de criar cargos, secretarias e ministérios, bem como o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório –, recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública (Capella, 2006, p. 99). Não está nas mãos do presidente, contudo, a definição das alternativas a serem consideradas para a resolução de determinada questão – este é o papel dos especialistas. Segundo o modelo, a alta administração tem grande influência sobre a formação da agenda. Os indivíduos nomeados pelo presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos podem tanto inserir novas ideias na agenda quanto, ajudar na focalização de uma questão já existente. (idem, ibidem)

Os atores do Poder Legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental. Eles têm poder para a formação da agenda e, de igual forma, para a produção de alternativas, uma vez que eles possuem competência para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças e acesso facilitado às informações mais generalistas; ademais, suas ações dispõem de grande cobertura midiática. Se levarmos em consideração os membros do alto escalão alocados em cargos de confiança e, assim sendo, demissíveis *ad nutum* pelo Presidente, os membros do Legislativo têm mais estabilidade em seus cargos o que os permite acompanhar por mais tempo uma determinada política. O papel do Congresso é extremamente relevante para o processo de formação de agenda, “seja porque buscam satisfazer seus eleitores, seja porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, seja ainda porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários”. (idem, p. 100).

Quanto aos participantes do processo eleitoral, os partidos políticos também podem levar uma questão à agenda governamental por meio de seus programas de governo. De igual forma, a influência das lideranças do partido no Congresso, a coalizão formada durante a campanha e as promessas feitas a essa coalizão também podem influenciar a agenda. Contudo, nem sempre a plataforma eleitoral ou as promessas feitas às coalizões direcionam as ações do partido quando este ascende ao poder. A influência

desses fatores dependerá do levantamento dessas questões pelo partido quando este assume o poder.

Os grupos de interesse, por sua vez, são também importantes na formação da agenda governamental podendo afetá-la de forma positiva ao influenciar mudanças nas ações governamentais; ou de forma negativa, obstruindo a mudança. Esses grupos podem ser federações da indústria ou de negócios, categorias profissionais, como conselhos e sindicatos, lobistas, dentre outros.

“Apesar dessas possibilidades, o modelo considera ser difícil relacionar a emergência dessa questão na agenda exclusivamente pela ação-positiva ou negativa- dos grupos de interesse. As questões frequentemente emergem por meio de um complexo conjunto de fatores, envolvendo, também, a participação de outros atores”. (idem, *ibidem*, p. 101)

Por fim, o último ator visível analisado no modelo é a mídia. Embora diversos modelos considerem a mídia um ator poderoso, no modelo de Kingdon o poder da imprensa na formação de agenda não é confirmado. Isto porque, a mídia só transmite ao público as questões depois de a agenda ser formada, enfatizando um assunto por um período limitado de tempo, selecionando o que parece ser interessante para a publicação e, passado algum tempo, desloca o foco para outras questões. O processo pré-decisional na formação da agenda não apresenta questões interessantes para a mídia. A mídia pode, porém, destacar pontos de uma agenda já estabelecida; a focalização de uma questão pela mídia impressa e televisiva pode auxiliar na canalização da atenção de diversos atores em relação a ela. O mesmo é válido para publicações especializadas, como jornais destinados a servidores, revistas acadêmicas, dentre outros- que circulam entre os participantes das comunidades de políticas. A importância da mídia varia de acordo com o tipo de participante no processo; para os atores que têm poder de decisão dentro da estrutura governamental, a influência da mídia é menor, quando comparados aos atores que precisam ganhar a atenção dos formuladores ou que têm menos acesso a estes. (idem, *ibidem* p. 101 e 102)

Como os formuladores de políticas não têm o tempo ou a longevidade em seus cargos suficientes para se dedicarem ao trabalho detalhado de formulação das políticas, eles delegam aos funcionários públicos o trabalho de ter ideias e produzir soluções

políticas para determinado problema. Esses funcionários, por sua vez consultam os grupos de interesse, comunidades epistêmicas e outros especialistas acerca dessas soluções. A formação de agenda fica com a alta cúpula do governo, em razão de uma forte hierarquia organizacional que favorece a centralização desse processo, mas os servidores públicos exercem influência sobre a geração de alternativas e de implementação de políticas. Vale dizer, todavia, que os grupos mais envolvidos na produção de soluções em longo prazo podem ter dificuldades para obter a atenção dos formuladores de políticas. Pode ser que já exista uma solução, um estudo esperando apenas uma oportunidade para ser apresentada. Deste modo, a probabilidade de mudança política significativa é difícil de prever, uma vez que esta requer constante atenção a um determinado problema, a existência de uma solução aceitável e algum espírito de compromisso com a solução do problema no sistema político.

A percepção de raridade e a própria imprevisibilidade também podem influenciar o comportamento, isto é, quando a adoção de uma nova legislação parece provável ou a há consenso sobre a necessidade de alteração da forma de lidar com um problema, há uma enxurrada de interesse e um leque de participantes interessados em se aventurar na produção de novas ideias e soluções. Em suma, o modelo lida com diversas variáveis: como a ambiguidade na definição de uma determinada questão ou, em outras palavras, as muitas maneiras para enquadrar qualquer problema de política, a competição para que um determinado problema tenha visibilidade envolvendo a atuação de diversos indivíduos, o tempo que determinados problemas e soluções demoram a ser aceitos, o surgimento de oportunidades para e exposição de determinados pontos-de vista, a racionalidade limitada e não linear em que a formulação de políticas ocorre e os recursos escassos de tempo, o que impele a realização de escolhas antes de uma formação mais acurada de alternativas.

Uma das críticas recebidas pelo modelo é que este não incorpora o papel das instituições na formulação das políticas, dando mais enfoque aos atores. A teoria do equilíbrio pontuado tece importantes considerações sobre a relação entre a formação de agenda e a dinâmica institucional (Capella, 2006, p. 110) e será exposto por mim a seguir.

1.1.2.2 Teoria Do Equilíbrio Pontuado

De acordo, com Baumgartner e Jones (1993, 2007) o processo político tende a apresentar longos períodos de mudança incremental pontuado por breves períodos de grande mudança política¹⁶. O objetivo dos autores com a teoria do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) é medir e explicar tais períodos de estabilidade de formulação de políticas e continuidade política, interrompidos por períodos de instabilidade e mudança curta, todavia, intensa. (True et alli, 2007, p. 155). Em outras palavras, os autores pretendiam a necessidade da criação de um modelo que explicasse não somente os momentos de mudança na agenda, mas os processos de estabilidade.

O modelo traz uma combinação de duas abordagens comuns ao estudo de políticas públicas: comunidades de políticas (*policy communities*) e definição de agenda (*agenda-setting*). No primeiro caso, o foco principal é a identificação de relações estáveis entre grupos de interesse e funcionários públicos. Estas relações perduram – tornam-se estáveis, portanto- porque os participantes compartilham um amplo acordo sobre a natureza de um problema de política e pouquíssimos outros atores estão interessados nessa questão, sendo incapazes de romper esse acordo. Em muitas instâncias, aqueles atores mais envolvidos são capazes de proteger um monopólio de políticas (*policy monopoly*) enquadrando (*framing*) a questão em um determinado caminho. Uma determinada questão de implementação de políticas pode ser retratada como maçante, para minimizar o interesse externo, ou como extremamente técnica, o que exigiria certo nível de especialização e retiraria os atores não especializados “do jogo”. Essa representação (*policy image*) pode retirar uma questão da esfera pública de debate, restringindo-a a um pequeno número de atores, uma vez que a maioria dos atores políticos não têm os recursos para se envolver neste tipo de formulação de políticas. Como resultado, a elaboração de políticas tende a ser incremental e com base em acordos entre um pequeno número de participantes.

No desenvolvimento da teoria os autores partem de algumas premissas e conceitos-chave. A primeira delas é a racionalidade limitada dos indivíduos. Os formuladores de políticas não podem considerar todos os problemas e suas soluções em todos os momentos. Por exemplo, os ministros do governo, secretários-executivos

¹⁶ Os autores possuem diversos trabalhos sobre a aplicação da teoria do equilíbrio pontuado. Nesse trabalho consultei principalmente o artigo presente em Sabatier (2007) escrito por James L. True, Bryan D. Jones, e Frank R. Baumgartner.

prestam atenção somente a uma pequena proporção de questões afetas às suas agendas. Eles ignoram a maioria das questões e elegem algumas como prioritárias; além disso, os formuladores de políticas muitas vezes ignoram algumas questões e prestam demasiada atenção a outras. Essa falta de atenção para a maioria dos problemas ajuda a explicar por que a maioria das políticas não é alterada, isto porque esses períodos intensos de atenção para algumas questões, bem como a restrição da formulação de alternativas a um pequeno grupo de atores, podem eclipsar o surgimento de novas maneiras de entender e resolver velhos problemas. Por exemplo, algumas questões e soluções, apesar de importantes e necessárias, podem ser consideradas impopulares, ou há uma visão específica sobre a solução de problemas dominando a agenda. Em outras palavras, pode-se dizer que há uma atenção seletiva, irregular e, por vezes uma escolha arbitrária, dos atores formuladores de políticas para as questões.

Dois outros conceitos-chave para entender os períodos de estabilidade da política, são o de *policy image* e o de monopólio de políticas. Os grupos competem para influenciar a forma como um problema é enquadrado – entendido, definido, categorizado e medido – e, por conseguinte, resolvido pelos formuladores de políticas. Conforme o já exposto, um problema pode ser enquadrado como amplamente resolvido, deixando os detalhes técnicos da implementação para especialistas, ou como uma crise que deve gerar grande atenção e ação imediata da maioria de atores possíveis. Dependendo do interesse em jogo, alguns grupos tentarão manter sua posição privilegiada, minimizando a atenção para as soluções políticas que os beneficiem e outros procurarão expandir a atenção para o problema para incentivar novos públicos e participantes que possam fomentar o debate e estimular novas ações. De igual forma, os grupos podem desfrutar de um "monopólio de entendimento", quando os responsáveis políticos acerca da resolução de determinado problema estiverem em consenso sobre a maneira preferida para enquadrar um problema por longos períodos ou talvez até mesmo considerem um determinado problema como resolvido. Este monopólio pode ser 'institucionalizado' quando as regras são criadas e recursos destinados a resolver o problema de política nesses termos. Nas palavras de Capella:

“Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada, para lidar com multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos. Esses subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrossistema) ocupam-se de questões proeminentes de forma serial. Assim, segundo Baumgartner e Jones (1993), algumas questões permanecem nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas (à semelhança das

policy communities), ao passo que outras acabam por integrar o macrosistema, promovendo mudanças na agenda. Quando um subsistema é dominado por um único interesse, os autores o caracterizam como monopólio de política (*policy monopoly*), no qual os participantes do processo decisório compartilham as ideias sobre uma determinada questão.” (2006, p. 111 e 112)

A imagem da política, seu enquadramento torna-se relevante tanto para a definição de problemas quanto para a escolha de soluções (Capella, 2006, p. 114) O contexto institucional em que seja imagem foi desenvolvido precisa ser considerado. Os atores podem tentar influenciar as instituições competentes sobre determinada questão para que uma mudança aconteça ou não. Esse comportamento dependerá dos órgãos envolvidos, isto é, a depender do órgão competente sobre determinada questão, se há um órgão ou diversos órgãos envolvidos na questão, o comportamento dos atores pode mudar.

O monopólio de entendimento sobre determinada política, obviamente, pode ser desafiado. Para desafiar o monopólio em um local os grupos podem procurar uma audiência em outro. Por exemplo, se há um monopólio no Executivo sobre o entendimento de determinada questão, um grupo pode tentar alterá-lo no Legislativo, chamando a atenção dos legisladores para a importância da criação de uma nova legislação ou mesmo no Judiciário, pela propositura de ações que constriam, seja impondo limites seja proibindo, determinadas ações do Executivo. A mídia também pode ser utilizada para alterar a opinião pública sobre determinado assunto e a imagem da política, consequentemente. Essa quebra do monopólio gera um sentimento de necessidade de alteração da política, o que geraria mudança.

As mudanças necessitariam, então, de uma massa crítica de atenção capaz de superar o conservadorismo dos tomadores de decisão e uma mudança do foco de atenção destes, abandonando os problemas concorrentes ou alterando sua ordem na lista de prioridades governamentais. Para que ocorra uma alteração do curso de uma política é preciso que uma determinada questão rompa os limites do subsistema, em outras palavras, é preciso que níveis de pressão externa cheguem a um ponto de inflexão tal – seja pela alteração na percepção das questões, ou pela ocorrência de eventos não esperados que chamem atenção para um problema ou pela mudança da opinião pública – que não permitam a manutenção das soluções pequenas e regulares características dos subsistemas. Ou seja, é necessária uma “explosão” de atenção e de comunicação para que novas abordagens sejam consideradas. Essa mudança não ocorre por si; para que o problema e a solução se encontrem é preciso da ação de um *policy entrepreneur*. Sendo assim, política é impulsionada ideologicamente por novos atores e pelo surgimento de

conflitos no direcionamento de uma determinada questão, para que exista uma alteração da imagem da política e a quebra do monopólio em torno de uma solução.

Por isso, a teoria denomina-se de ‘equilíbrio pontuado’, pois o processo de políticas públicas seria formado por grandes momentos de equilíbrio e mudanças incrementais, pontuado por grandes mudanças, interrompido pela inovação. Os períodos de equilíbrio ocorrem quando um problema é capturado por um subsistema, e períodos de desequilíbrio, quando uma questão emerge na agenda macropolítica (True et alli, 2007, p. 160). O modelo torna-se interessante para a observação empírica acaeca do porquê os formuladores de políticas, instituições de sistemas políticos específicos tomam atitudes drásticas – rápidas e inovadoras – para algumas questões e ignoram outras amplamente, bem como na identificação dos padrões gerais de estabilidade/instabilidade da política. Uma das críticas ao modelo é que ele é incapaz de prever esses momentos de crise e instabilidade.

1.1.2.3 Modelo de coalizão de defesa

O modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition framework*), desenvolvido por Sabatier and Jenkins-Smith (1988), enfoca a interação das coalizões de defesa dentro o subsistema político. O modelo parte da tradição pluralista clássica e objetiva analisar os problemas de política, os quais envolvam conflitos substanciais sobre metas a serem alcançadas, disputas técnicas relevantes sobre o endereçamento de um problemas e atores de diversos níveis de governo. Foi desenvolvido inicialmente a partir de estudos de casos nos Estados Unidos, com um enfoque particular sobre a política ambiental. O modelo foi alterado pelos autores a partir da incorporação de críticas e reflexões de outros acadêmicos que aplicaram o modelo para analisar outros territórios e domínios políticos, bem como pela experiência de aplicação dos próprios autores¹⁷. Trata-se de um modelo complexo e ambicioso, pois tenta fornecer uma visão geral de todo o processo político.

¹⁷ A teoria foi revista várias vezes desde que foi inicialmente desenvolvida em 1988, para saber mais sobre essas alterações VER: Sabatier, 1988; 1998; 1999; 2007; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Sabatier & Weible, 2007; Weible; Sabatier E McQueen, 2009. Para esse trabalho, consulte o artigo presente em Sabatier e Jenkins-Smith (1999) e Sabatier e Weible (2007), na obra organizada pelo primeiro. Esse último traz inovações em relação à concepção original do autor, houve acréscimos acerca do contexto em que se operam as coalizões de defesa, na tipologia dos recursos da coalizão, isto é, dos recursos que os participantes de política podem utilizar para influenciar as políticas, e também nos motivos que podem gerar uma mudança política importante.

A premissa envolvendo o modelo é que a formulação de políticas nas sociedades modernas é tão complexa que os participantes devem especializar-se caso queiram realmente influenciar a política. Esta especialização ocorre dentro de subsistemas políticos composto por atores que procuram regularmente influenciar a política dentro do domínio do subsistema, e.g., a política territorial para quilombola no Estado do Maranhão. Os subsistemas são redes específicas sobre determinadas questões. Um subsistema é caracterizado por uma dimensão funcional/substantiva (por exemplo, a política quilombola) e um escopo geográfico (por exemplo, o estado do Maranhão). Uma segunda premissa é que o conjunto de participantes de política inclui não apenas o tradicional "triângulo de ferro" dos legisladores, funcionários da agência, e líderes de grupos de interesse, mas também pesquisadores e jornalistas que se especializam nessa área política e servidores do Judiciário, como juízes que intervêm regularmente em um subsistema de política. A terceira premissa é que “a unidade de análise dos estudos de política pública devem ser as coalizões de defesa no interior dos subsistemas de políticas”. (Marques, p. 41)

Importante para a apreensão do modelo é o entendimento de que crenças, valores e ideias são importantes dimensões no processo de formulação de políticas públicas, o que é normalmente ignorado pelos modelos (Souza, 2007, p.75). De acordo com os autores, os participantes do processo de formulação de políticas possuem fortes crenças, valores (*beliefs*) e são motivados a transformar esses valores em política antes que outros participantes o façam. As informações técnica e científica têm um importante papel na modificação dos *beliefs* das comunidades de políticas e, conseqüentemente que pesquisadores – como acadêmicos, analistas de políticas públicas e consultores – são os principais participantes no processo de formação de agenda. (Sabatier & Weible, 2007, p. 192)

Essas crenças são divididas hierarquicamente, pelos autores, em três estruturas, a saber: *deep core values*, *policy core beliefs* e *secondary aspects*. “*Deep core values*” são as crenças e valores normativos mais fundamentais, axiomas ontológicos como, por exemplo, os pontos de vista sobre a natureza humana, sobre a prioridade relativa de valores fundamentais como a liberdade e igualdade ou prioridade relativa do bem-estar dos diferentes grupos, sobre o papel adequado dos mercados e governo em geral, quem deve participar da tomada de decisão governamental, bem como a tradicional divisão

entre esquerda e direita (idem, ibidem, p.194). São crenças amplas, normalmente mais gerais que a política em discussão e, em razão disso, são incapazes de orientar uma política detalhada. São também valores ou crenças bastante difíceis de serem alterados.

Os *core policy beliefs* são mais específicos sendo compromissos normativos e percepções causais através de um domínio ou subsistema, “um núcleo duro de crenças sobre as políticas”, na feliz interpretação de Marques (2013, p.41). Eles são as aplicações dos *deep core values* e abrangem todo um subsistema de política (política quilombola no Maranhão, por exemplo). Os autores partem do pressuposto de que os participantes das políticas são muito bem informados sobre as relações dentro do subsistema de política ao qual pertencem e, além do mais, estão dispostos a investir recursos na aplicação dos axiomas ontológicos no desenvolvimento de crenças fundamentais da política. Vale dizer, entretanto, que nem sempre há uma correspondência exata entre as duas primeiras categorias de crenças apresentadas. Por exemplo, embora os conservadores tenham geralmente uma preferência pelas soluções de mercado, alguns deles reconhecem falhas de mercado significativas e estariam dispostos a apoiar uma intervenção governamental na correção de alguma dessas falhas. Nesse campo, encontram-se as discussões sobre a autoridade relativa de governos e mercados, os papéis próprios dos funcionários públicos e de especialistas, ou sobre a gravidade relativa de determinados problemas políticos no subsistema como um todo. (Sabatier & Weible, 2007, p. 195)

Por fim, encontram-se aspectos secundários os quais se referem às estratégias para execução da política, como os atributos específicos de determinada política e suas formas de operacionalização. Esses últimos são os mais propensos a mudar, em razão da alteração das circunstâncias e do aprendizado decorrente do próprio processo político.

As coalizões de defesa são compostas por atores de uma variedade de instituições e posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais, dentre outros) que compartilham um sistema de crenças e propostas políticas e possuem um grau de coordenação razoável de atividades durante um período razoável de tempo (Sabatier, 1988, p. 139). Os participantes de política vão buscar aliados com pessoas que detêm crenças fundamentais política semelhantes entre os legisladores, funcionários da agência, grupo de interesse líderes, juízes, pesquisadores e intelectuais de vários níveis de governo. De acordo com Sabatier e Weible, as coalizões de defesa tornam-se a ferramenta mais útil para agregar e analisar o comportamento das centenas de organizações e dos indivíduos envolvidos em um subsistema de política, sempre ao longo de um período de uma década ou mais. Em qualquer dado subsistema

de política, geralmente haverá duas a cinco coalizões de defesa. As coalizões competem entre si para dominar a formulação de políticas nos subsistemas. Ao contrário do modelo do equilíbrio pontuado ou de múltiplos fluxos, em que as comunidades de política e os monopólios são formados por um pequeno número de atores, o modelo de Sabatier identifica a existência de muitos atores em cada coligação.

Em suma, o modelo parte de 05 pressupostos : (i) a necessidade de abordar o papel desempenhado pela informação técnica, isto é a influência dos meios de comunicação e grupos de reflexão sobre o entendimento de uma determinada questão; e de que as informações precisam de um tempo para serem divulgadas, absorvidas e avaliadas, tanto é assim que o modelo está interessado em políticas com uma década ou mais; (ii) de que o locus de análise mais útil para a observação de uma análise é o subsistema de política e, mais especificamente, as coalizões de defesa no interior de subsistemas de políticas; (iii) que esses subsistemas têm que incluir a dimensão intergovernamental; (iv) que políticas públicas – ou programas – podem ser conceituadas da mesma maneira por sistemas de crenças (conjuntos de prioridades e assunções causais sobre como realizá-las); (v) que a análise das coalizões de defesa dentro do subsistema de políticas precisam incluir um número maior de atores, além daqueles que formam o "triângulo de ferro" da formulação de políticas – legisladores, funcionários da agência, e os líderes de grupos de interesse – como jornalistas, pesquisadores, analistas de políticas e atores de diversos níveis do governo têm papel importante para que as políticas públicas e programas incorporem implicitamente teorias e crenças sob a forma de alcançar seus objetivos. (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999, p. 118-20)

Dito isso, resta definir como as coalizões de defesa conseguem que a política faça parte da agenda ou seja a ela adicionada. As mudanças podem ocorrer por três grupos de razão: transformações em condições econômicas e políticas mais amplas do que o subsistema, mudança nas agências e burocracias responsáveis pelas responsáveis pelas políticas; e por aprendizado de políticas. (Marques, 2013, p.41) Sabatier e Jenkins-Smith (1999) distinguiram entre mudanças na macropolítica que, via de regra, causam alterações nos *policy core beliefs* e mudanças menores que geram mudanças no entendimento sobre aspectos secundários da política (Sabatier & Weible, 2007, p. 198), cujos efeitos apresento abaixo.

Em casos raros, eventos externos ao subsistema – como uma alteração na conjuntura socioeconômica ou uma decisão realizada em outro subsistema – trazem instabilidade e o potencial para uma rápida e importante mudança. Esses eventos podem

resultar em alterações internas ou externas. Um choque interno é resultado do efeito de uma mudança externa no sistema de crenças de uma coalizão, gerando uma crise de confiança entre os participantes da coalizão. Isso faz com que a coalizão reveja seu *core policy beliefs*, seja em razão do compartilhamento da análise de muitos membros da coalizão de que as políticas existentes falharam ou da perda de muitos membros para outra coligação.

Um choque externo tem o elemento adicional de competição, isto é, outra coalizão usa a experiência de um grande evento para reforçar a sua posição no âmbito do subsistema, em grande parte, demonstrando que o seu sistema de crença é melhor equipado para interpretar novas informações e resolver o problema de política. Em outras palavras, o evento externo não é suficiente para causar um choque externo; ele precisa ser cooptado com sucesso por uma coligação concorrente que possua recursos para enquadrar a informação, influenciar a opinião pública e angariar suporte. Esses eventos externos podem ser a eleição de um novo governo, com crenças que favorecem uma coalizão em detrimento de outra, ou a ocorrência de um evento como uma crise ambiental que mina a capacidade de uma coalizão de continuar a defender a política atual. Conquanto possa se pensar que somente os eventos *per si* causem mudanças – de recessão global, as crises ambientais, as alterações demográficas – Sabatier defende que as coalizões influenciam a forma como os eventos serão compreendidos, interpretados e solucionados. Os eventos externos podem fornecer novos recursos para coalizões que saibam aproveitar a oportunidade.

Além disso, as coalizões aprendem com a implementação da política o que pode gerar o entendimento compartilhado pelos membros da necessidade de mudança. As informações técnicas e científicas têm papel central no processo de mudança política, facilitando esse aprendizado e alterando no tempo, a percepção e as crenças dos *policy makers*. O modelo concebe “o aprendizado orientado à política pública como espinha dorsal da dinâmica interna de um subsistema, sendo ele diretamente influenciado pela produção de pesquisa aplicada e pelo papel do debate técnico sobre aspectos críticos de políticas públicas” (Vicente, Calmon, 2011, p.02). Ocorre que esse aprendizado acontece por intermédio da lente de crenças mais profundas (*deep core values*), produzindo diferentes interpretações dos fatos e eventos em diferentes coalizões. A aprendizagem é um processo político, isto é, as coalizões interpretam seletivamente informações e fazem uso destas para exercer o poder. Além disso, há dissenso acerca das formas de medir o desempenho da política ou da obtenção de dados que geram indicadores. Há ainda uma

tendência que coalizões exagerem interpretações acerca do poder ou dos interesses

escusos da coalizão adversária. Por último, é comum que informações técnicas sejam politizadas.

Figura 2: Modelo de coalizão de defesa

Fonte: elaborado com base no presente em (Sabatier & Weible, 2007, p. 202).
Tradução minha.

Trata-se de um modelo bastante complexo, no entanto, algumas lacunas ainda não foram preenchidas pela teoria como sobre como as coalizões são de fato formatadas e como eles se mantêm vivas ao longo do tempo e sobre o papel do poder ou da independência funcional de alguns membros da coalizão na execução de políticas. Outra crítica, desenvolvida por Elinor Ostrom é sobre a ausência de clareza acerca das variáveis operacionais e institucionais que estruturam a coalizão, isto é, falta uma análise

aprofundada da influência das instituições na formação das coalizões (Sabatier & Weible, 2007, p. 208 e 209).

1.2 Direito e Políticas Públicas

É amplamente conhecida a ligação entre o Direito e o Estado, uma vez que Direito, isto é, o corpo de normas jurídicas produzidas no âmbito estatal, cada vez mais tem o papel de conformar o exercício do poder. De igual forma, o ordenamento jurídico atua na conformação da política pública – sendo estas um foro privilegiado de observação da ação estatal. Resta definir em que moldes isso ocorre e, sobretudo, como fazer para que esta seja efetiva, isso é, para que o Direito possa contribuir para a efetividade dessas políticas.

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci:

“um trabalho sistemático sobre a dimensão jurídica das políticas públicas requer, como ponto de partida, desfazer o enovelamento de noções emaranhadas, para compreender o papel específico do governo. O fio condutor da reflexão é a relação entre a política como força originária, que se exterioriza no governo, e sua forma institucionalizada pelo Direito, que se reconhece no Estado com suas estruturas e funcionalidades. Procura-se entender de que modo as forças jurídicas da ação governamental influem, catalisando os anseios e forças da sociedade em direção ao desenvolvimento. Em outras, palavras investiga-se de que modo a técnica jurídica pode contribuir para gerar ou mover poder na sociedade. (Bucci, 2013, p. 37)

A partir da categoria instituição como plano de aproximação entre o Governo, o Direito e a política pública, examina-se o fenômeno governamental como manifestação juridicamente disciplinada, a partir de três planos de aproximação: macro, meso e microinstitucional. O primeiro trata do governo propriamente dito, o segundo analisa os arranjos institucionais¹⁸ e o último trata a ação governamental “como unidade atomizada de atuação do governo” (Bucci, 2013, p. 37). Essas são categorias metodológicas que ajudam a compreender o fenômeno da ação governamental, no fazer da política essas distinções não se apresentam de maneira tão clara, contudo, são um método útil de apreensão da política pública e sua conformação pelo Direito.

¹⁸ De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, “arranjo institucional é a locução que conota o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático” (2013, p. 237). Compreende o marco geral de ação da política pública em seu aspecto objetivo (o conjunto organizado) como em seu aspecto subjetivo (os atores envolvidos na política).

Vale lembrar, que a categoria instituição é um termo polissêmico, prestando-se às conexões entre vários campos que se ocupam das políticas públicas. É preciso, conseqüentemente, fazer algumas mediações para sua aplicação no campo do Direito e para explicitar o uso de um mesmo termo para diferentes conceitos. Uma das definições mais famosas entendem as instituições como “as regras jogo” (North, 1981, p. 04 e 05), isto é, as regras formais e informais - como às regras eleitorais, a estrutura dos partidos políticos, relações intergovernamentais e as muitas regras não escritas que ordenam essas relações – as quais conformam o processo político (teoria da escolha racional).

Na análise da teoria institucional, é possível perceber outras acepções que entendem as instituições como rotinas de processamento de informação e sistemas de classificação, necessárias para a tomada de decisão em um ambiente de racionalidade limitada (teoria da organização) ou como o contexto que molda os interesses favorecendo determinadas interpretações e estratégias numa complexa configuração de fatores casualmente significantes (neoinstitucionalismo histórico). As três teorias compartilham, conforme já referido, a importância das instituições na formação dos interesses e dos processos de formação da agenda e escolha das alternativas (processo decisório). Essas instituições podem, ainda, favorecer uns interesses em detrimento de outros, a depender do desenho e das formas de postulação possíveis¹⁹.

Hodiernamente, com a complexificação do capitalismo e, no limite, a existência de desigualdades fundamentadas em múltiplos fatores – portanto, inequidades também mais complexas – e, em contrapartida, a necessidade de iniciativas sociopolíticas mais evoluídas para lidar com essas desigualdades, há uma necessidade de estruturação do poder de forma igualmente complexa. Isto depende da conformação do poder – do governo – em estruturas despersonalizadas, organizadas segundo regras e procedimentos jurídicos. Em outras palavras essa complexidade, requer “institucionalização, formalização em regras necessárias a conferir previsibilidade, permanência no tempo, assentada sob um ambiente de articulação e composição de interesses que inspire

¹⁹ Nesse trabalho, uso o termo de forma não rigorosa para identificar tanto as regras do jogo político quanto ao contexto que modela os interesses e a atuação governamental, e numa acepção menos corrente para tratar de rotinas (procedimentos) de processamento dos vários interesses que perpassam a ação governamental. Numa aplicação mais rigorosa, contudo, acredito que a acepção de instituição pensada pelo institucionalismo histórico é a mais adequada para essa observação das interações entre o Direito e política pública, pois esta é a que melhor captura os diversos fatores que determinam a organização e a permanência dos arranjos institucionais, e do desenho jurídico, que dão estabilidade à ação governamental.

confiança de posições” (Bucci, 2013, p. 45-46). Institucionalizar significa aumentar a influência do Direito na política, uma vez que a “política vai deixando de ser exclusivamente política, para ser, ao mesmo tempo e cada vez mais, também Direito, organizado em instituições” (idem, p. 48), e sendo limitada por estas. Essa limitação se dá pelo papel do Direito de definir as regras do jogo político e, no limite, das instituições de moldar a formação de interesses e as disputas dos atores participantes desse jogo. Nesse sentido, o termo instituição pode ser pensado, ainda, a partir da noção de arranjo institucional entendido como a dimensão objetiva e despersonalizada da ação governamental. Esse arranjo caracteriza-se pela definição dos papéis dos envolvidos nessa ação, por meio de normas e estruturas jurídicas que deem permanência e estabilidade a atuação governamental.

O plano macroinstitucional preocupa-se com essa influência do Direito na política por intermédio das noções de Estado, Governo e Administração Pública, e mais especificamente do governo no contexto da separação de poderes, dos sistemas de governo (presidencialismo e parlamentarismo) e das formas de governo, todas essas balizadas pelas estruturas jurídicas que organizam o exercício do poder, bem como sobre abordagem interdisciplinar do fenômeno governamental. Esse plano identifica-se com a dimensão da Política “com p maiúsculo” e, conquanto reconheça como fundamental o estudo das políticas públicas sem isolá-las do estudo do poder, do Estado e das formas de governo, nesse trabalho detenho-me na análise das políticas públicas e, nesse sentido, dos planos micro e mesoinstitucional.

Quanto ao primeiro, pensa-se “a ação governamental como núcleo de sentido das políticas públicas”. A partir de uma definição de política pública como

“programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”²⁰ (Bucci, 2006, p. 39)

A teoria traz a categoria processo e a o princípio do contraditório como elementos importantes para entender as políticas. De acordo com Kingdon (1995, p. 02-03) embora

²⁰ Bucci ressalva que este não se trata de um conceito jurídico de políticas públicas, mas um conceito que serve aos juristas, sobretudo pela ênfase do elemento processual estruturante do programa de ação governamental.

muitas vezes o processo de formação e execução de políticas públicas pareça caótico, em razão do potencial despótico dos setores governamentais, há alguma organização nesse caos aparente e alguns processos podem ser identificados na ação governamental. Bucci (2013, p. 109-110), por sua vez, vai identificar a categoria processo, considerada como “história institucional da decisão” como meio hábil a reduzir a complexidade inerente ao aspecto heterogêneo apresentado pelas políticas e apropriada para compreender como se dá a formação do Direito na política. A política pública é resultado desses processos que incluem, o estabelecimento de agenda. A especificação das alternativas com base nas quais a escolha será feita, a escolha revista de autoridade, como uma votação legislativa ou um decreto instituindo dada escolha, o cumprimento da decisão e, por fim, sua avaliação.

A política pública e, conseqüentemente, os processos que a formam, é permeada por múltiplas linhas de tensão, em razão dos diversos conflitos dispersos que a compõe e limitam a racionalidade da ação governamental. A racionalidade pode ser vista, nesse sentido, como um objetivo a ser perseguido pela política. A compreensão das componentes jurídico-institucionais da política pública e, outrossim, do processo de institucionalização e reunião desses conflitos dispersos representa um diferencial nesse caminho para a maior racionalidade que contribuiria tanto para melhoria desse entendimento quanto da eficácia das políticas públicas (Bucci, 2008, p.249; 2013, p.117). Para o entendimento da existência e absorção dessa multiplicidade de interesses, seria necessário criar uma forma de participação, isto é, formular regras de postulação de interesses nos diversos processos que o Estado participa (processo legislativo, processo orçamentário, processo de alocação de meios e planejamento) e que influenciam a ação governamental.

Essas regras de participação precisam ser balizadas pelo entendimento comum. A noção de contraditório, em sentido amplo, compreendido como “a noção jurídica que sintetiza a contraposição de interesses mediada pelo Direito, da qual resulta a decisão, ideia-síntese do conflito regrado e institucionalmente processado” (Bucci, 2013, p. 135) deve permear todos esses processos. O processo (e o procedimento), permeado pelo princípio do contraditório, é também meio disponível de controle democrático em relação aos passos de formação da política, considerando o emprego de meios públicos e todas as injunções que afetam as pessoas (idem. p. 139-140).

A participação dos atores nesse processo só é possível quando há ampla informação disponível a todos os atores potencialmente interessados em determinado

problema e em sua solução. A assimetria de informações é um obstáculo à efetiva participação e controle social destes processos e, no limite, do próprio percurso democrático. O espaço de participação deve ser um espaço promotor de liberdade de expressão (Prudente, 1996), onde se pode exercer a reflexão crítica e a participação política direta e espontânea.

Ademais, é preciso que haja controle das premissas do debate para permitir a expressão das forças sociais envolvidas no conflito, bem como que esse debate permita a sustentabilidade das políticas no tempo (idem, p. 134). Esta sustentabilidade temporal é possível em razão do planejamento e das alocações de recursos orçamentários, os quais permitem a existência das políticas; assim como pela criação de regras que permitam a efetiva participação da sociedade civil no decorrer da implementação da política pública, uma vez que esta traz a possibilidade da legitimação *pari-passu* com a execução (e não somente no momento do processo eleitoral) e, por conseguinte, a correção de possíveis distorções que se dão ao longo da execução da política.

Vale dizer, ainda, que a função do procedimento se presta não somente a produção do consenso ou o afastamento das desilusões dos atores envolvidos nos múltiplos processos que compõe a política pública, mas também a absorção de protestos. Em muitos casos a política envolve realocação de recursos, ou alteração do entendimento de um determinado problema deslocando competências e entendimentos, ou seja, envolve questões de redistribuição ou regulação que podem prejudicar alguns interesses e deslocar privilégios. Entretanto, caso o procedimento seja corretamente adotado e permeável aos interesses diversos, o descontentamento ainda que difuso, por parte daqueles que se viram vencidos torna-se privado, – e, nesse sentido, inapto como argumento de deslegitimação institucional:

[...] a função do procedimento é consequentemente a especificação do descontentamento e a fragmentação e absorção de protestos. [...]. Então uma rebelião contra a decisão quase não tem sentido e, em todo caso, já não tem mais qualquer chance. [...] Procedimento não servem apenas para a produção de decisões, mas também e igualmente para a absorção de protestos" (BACHUR, 2010, páginas 247-8).

A análise processual em suma, permite a apreensão dos modos de produção dos arranjos institucionais a partir desses processos e, consequentemente, a coordenação desses modos, sua justificação, alteração ou descarte. O processo “é uma característica propícia ao “aprendizado institucional”, isto é, “às replicações e emulações que são

utilizadas quando se trata de enfrentar problemas análogos aos já tratados por alguma política pública”. (Bucci, 2013, p. 110)

O plano mesoinstitucional, por sua vez, preocupa-se com o arranjo institucional, a expressão exterior da política pública. Esse plano aproxima a noção de Política (politics) e de política pública (policeis), uma vez que os arranjos institucionais são, por excelência, o instrumento de objetivação do exercício do Poder estatal que possibilitam a organização da ação governamental. A teoria desenvolvida por Bucci busca identificar a partir da teoria geral do Direito, um campo de significados e sentidos pertinentes para a compreensão de como as escolhas políticas se traduzem nas formas e processos jurídicos que moldam a política pública. (Bucci, 2013, p. 209) com o objetivo de apreender a dimensão jurídica das políticas públicas.

Essa busca ocorre, particularmente, pelo resgate da tradição institucionalista do Direito, nas teorias de Hauriou e Santi Romano, que se preocupavam justamente com a disciplina jurídica do Estado por intermédio não apenas das normas, mas das instituições, e da articulação entre Direito e Poder por intermédio de noções de institucionalização e objetivação²¹. O interesse na teoria institucional do Direito justifica-se, de acordo com a autora, em razão da sua preocupação com a dimensão formal do Direito (normas jurídicas) e, adicionalmente, e pelo fenômeno social que levou à produção dessas normas, contrariando a tradição positivista que pensa o Direito como um fenômeno insulado em si mesmo. Em outras palavras, a categoria instituição permite a observação de fatos, antes considerados como puramente políticos, como também jurídicos.

Se as políticas forem entendidas nessa dupla chave, de disputa das forças sociais pelo texto da lei que vai moldar determinado Direito e de sua efetivação por intermédio de ação governamental, a abordagem institucionalista mostra-se ainda mais pertinente. Isso porque ela alarga a base de entendimento do Direito não apenas para a dogmática, as normas formais que compõe o Direito, mas para a “pragmática” jurídica, a aplicação do Direito na sociedade. Em outras palavras, amplia-se a percepção do fenômeno jurídico para abranger as categorias jurídicas que contribuem para a construção de políticas públicas sustentáveis e estáveis capazes e gerar efeitos sociais com essa mesma qualificação. “Os programas de ação governamental, Direito estatal por definição, devem

²¹ Não me deterei à exposição detalhada das teorias institucionalistas do Direito. Para saber mais sobre o assunto VER: Hauriou(2009), Santi Romano (2011) e Bucci (2013).

ser formados e validados, com base na combinação orgânica de práticas sociais virtuosas com categorias jurídicas cultivadas na democracia” (Bucci, 2013, p. 235-243).

Como medir, contudo, se os arranjos institucionais (e as categorias jurídicas que o formam) são de fato capazes de gerar efeitos duradouros? A autora (Bucci, 2013, p. 235-243) propõe mediações teóricas que permitem a aplicação da teoria das instituições às políticas públicas e, nesse sentido, para que possa ser considerado o conceito de instituição como qualificativo para os arranjos e modelos institucionais que consubstanciam as políticas públicas. A primeira dessas mediações se dá na aplicação dos atributos comumente utilizados para se referir às instituições aos arranjos institucionais, embora com diferença de intensidade.

Para qualificar esses arranjos institucionais, Bucci utiliza os termos institucionalização, institucional e institucionalizar (2013, p. 235-237). A premissa é a objetivação e a organização da ação do governo, por meio da ordenação jurídica (institucionalização). O adjetivo institucional é utilizado para se referir “ao conjunto de estruturas jurídicas, políticas sociais, política e sociais que o tornam um objetivo definido, distinto do ambiente que o cerca, a partir de certa ordenação e unidade funcional sedimentada”. Institucionalizar, por sua vez, é estabelecer um padrão organizativo, caracterizado pela permanência e impessoalidade, “que atua como fator de unidade de vários centros de competência em articulação, visando a composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em função da ideia-diretriz”²², e, no limite, do plano de ação governamental.

Nesse sentido, a institucionalização pode ser caracterizada pelos seguintes traços:

“a) objetivação, descolamento em relação ao governante ou gestor que institui o programa; b) um padrão de organização; c) a juridificação desse padrão organizativo, baseada na formalização e nos elementos jurídicos que o definem, que distribui posições e situações jurídicas subjetivas dos diversos atores – deveres, proibições, autorizações e permissões –, cujo exercício movimenta o programa de ação e lhe confere vida concreta; d) uma ideia-diretriz, isto é, um princípio referencial, que orienta todos os

²² Conceito forjado por Hauriou (1926) que significa plano de ação e organização em vista a ação, e concentra-se no princípio que vai orientar os meios que devem ser empregados para o alcance dos fins. (apud Bucci, 2013).

atores e atos envolvidos naquele arranjo, associado ao plano de ação.
(Bucci, 2013, p. 236-237)

Conforme referido, no plano ideal, o arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma fundadora, na qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público, com a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados. O modelo institucional, por sua vez, significa um determinado padrão de arranjo institucional, passível de aplicação e replicação em contextos semelhantes. (Bucci, 2013, 238-243)

Existem diferentes tipos, modelos, desenhos e também graus de institucionalização. A distinção entre “políticas de Estado e políticas de governo”²³ pode ser compreendida pelas lentes da institucionalização e da legitimação política dos arranjos institucionais, de acordo com Bucci (2013). Quanto mais institucionalizados, nesse sentido, capazes de estruturar a ação governamental para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas, mais o arranjo institucional pode ser entendido como política de Estado.

Uma vez entendidos os planos de observação da ação governamental à luz da categoria instituição e, mormente, a ligação entre o arcabouço jurídico que rega à ação governamental e os processos que informam à criação e implementação das políticas públicas passa-se a compreensão dos papéis do Direito nas políticas públicas. A interação do campo do Direito nas políticas públicas pode se dar

(...) de forma instrumental, como médium, seja para definir os “pontos de chegada” ou objetivos de política e situá-las no ordenamento, seja para prover arranjos institucionais ou para construir canais de *accountability* e participação, o Direito permeia intensamente a as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na

²³ Há outras propostas para essa diferenciação como a presente em Aith (2007, p. 232-235) que diferencia políticas de governo ou de estado a partir da capacidade pontual de resolução de problemas de Direitos humanos, no primeiro caso, ou pela sua capacidade de proporcionar a execução de políticas de promoções desse Direito, no segundo caso. Entretanto, essa diferenciação é pouco rigorosa, pois não leva em conta que a política pública embora, possa ter impacto à curto prazo (na resolução de problemas pontuais) e uma política de longo prazo e, nesse sentido, a ação governamental que se destine apenas a promover uma ação pontual não pode ser identificado como política pública.

implementação das ações e na análise e avaliação de programas. (Coutinho, 2013, p. 18)

A partir desses campos de interação, Diogo Coutinho propõe quatro categoriais de observação²⁴ dos papéis do Direito: Direito como objetivo, como arranjo institucional, como ferramenta, como vocalizador de demandas.

A categoria Direito como objetivo parte da premissa que o arcabouço jurídico tem a característica de formalizar metas e indicar os “pontos de chegada” da política pública. Essa formalização dota de ciência a decisão política, tornando-a, portanto, vinculativa e sujeita a crivos de legalidade e constitucionalidade, amarrando-as aos princípios gerais. Nesse sentido, o Direito como objetivo por ser entendido “como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental”. (Coutinho, 2013a, pag. 19). Exemplos dessa categoria, oferecidos pelo autor, são as normas contidas na Constituição de 1988 que determinam que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas (artigo 3, II), a autonomia tecnológica incentivada (artigo 219) e o meio ambiente preservado.

Já o Direito como arranjo institucional ocupa-se do papel do Direito na estruturação de arranjos complexos que informam a política pública. Frise-se que na definição de Bucci (2013) o arranjo institucional de uma política compreende seu marco geral de ação, incluindo uma norma fundadora, da qual conste o quadro geral de organização da atuação do Poder Público o que compreende, por exemplo, a discriminação das autoridades competentes, as decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes privados envolvidos, tanto os protagonistas da política quanto os seus destinatários ou pessoas e entes por ela afetados.

Os atributos desse desenho institucional, seu grau de descentralização, autonomia e coordenação intersetorial bem como, os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitem, bem como sua integração com outros programas – de alguma forma dependem, em síntese, da consistência do arcabouço jurídico que as “vertebra”.

²⁴ O autor ressalva que esse papéis do Direito constituem uma categoria embrionária de análise, que podem se sobrepor na prática, e numa observação empírica das políticas públicas, possibilitando suas alterações ou criando-se novas categorias. Consequentemente, não devem ser entendidos como uma teoria das relações do Direito com as políticas públicas.

(Coutinho, 2013a, p. 20 e 21). Nesse sentido, o Direito pode ser visto como uma espécie de mapa de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas, estabelecendo os parâmetros de operacionalização da política, o que minimizaria a pessoalidade e voluntarismo na execução dessas tarefas.

Em terceiro lugar, o autor identifica o Direito como ferramenta. Após a definição dos objetivos da política pública e do quadro geral sob a qual vai atuar o governo, há o trabalho eminentemente jurídico de definir os meios a serem empregados para perseguir esses objetivos. De acordo, com o autor:

“O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de políticas públicas, a escolha dos instrumentos de Direito administrativo mais adequado (dados os fins a serem perseguidos), o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho das sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada (mais ou menos flexível, mais ou menos estável, mais ou menos genérica) são exemplos de tópicos que surgem quando o Direito é instrumentalizado para pôr dada estratégia de ação em marcha. Desse ponto de vista, o Direito poderia ser metaforicamente descrito como uma caixa de ferramentas, que executa tarefas-meio conectadas a certos fins de forma mais ou menos eficaz, sendo o grau de eficácia, em parte, dependendo da adequação do meio escolhido. (Coutinho, artigo p. 21)

A definição das ferramentas pode ou não dotar uma política de flexibilidade, caso haja regras internas que estruturam a política pública para que esta sirva a mais de uma finalidade; e de revisibilidade, caso a política pública contenha em seu próprio corpo jurídico mecanismos de ajuste e adaptação. De igual forma, essas ferramentas podem prever a existência de uma margem para experimentação e sedimentação de aprendizados, isto é, permitam a absorção do aprendizado institucional, dados certos limites que a própria exigência de estabilidade e segurança jurídica impõem. Em resumo, essa perspectiva compreende o conjunto de meios pelos quais os fins das políticas públicas são alcançados, mas também as regras internas que permitem o ajuste fino dessas políticas. (Coutinho, artigo p.21).

Por fim, há o papel do Direito como vocalizador de demandas e a tarefa de criar condições de participação e controle social. Concentra-se aqui o papel do Direito de permitir à postulação de interesses nos diversos processos que perpassam e informam a política pública, provendo as políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta. (Coutinho, 2013, a p. 22). Nas palavras do autor:

O Direito, nas políticas públicas, então pode ser visto, assim, como tendo a função não trivial de assegurar que elas não escapem aos mecanismos de participação e *accountability*. Isto é: normas jurídicas podem levar políticas públicas a serem mais democráticas uma vez que, por meio de regras procedimentais que disciplinem consultas e audiências públicas e a publicidade dos atos administrativos, as obriguem a estar abertas aos *inputs* de uma pluralidade de atores. O arcabouço jurídico pode, adicionalmente, ser mais ou menos capaz de estimular a mobilização de atores que, de outra forma, não se engajariam no acompanhamento e na avaliação de programas de ação públicos. Assim visto, o Direito seria comparável a uma espécie de correia de transmissão pela qual agendas, ideias e propostas gestadas na esfera pública circulam e disputam espaço nos círculos tecnocráticos. (Coutinho, 2013a, p. 22)

Esse papel presta-se ao controle democrático dos vários processos de formação de agenda, escolha de alternativas e implementação da decisão. Como a ação governamental é uma ação diferida no tempo, somente a participação ao longo desses processos permitem sua legitimação democrática temporal. A ideia de governança democrática, entendida como um modo de governar, em sentido largo, que permite a coordenação de múltiplos níveis e múltiplos atores, mobilizando conhecimentos de origem diversas e pondo em prática formas de responsabilização e de legitimação da decisão – tanto no universo de legitimação das decisões quanto da política desses processos – (Galés apud Arzabe, 2006, p. 59) também se encontra nesse campo.

Os conceitos de *accountability* e *responsiviness* passam a informar o Direito para a previsão de mecanismos de prestação de contas, isto é que permitam que sejam cobrados resultados das ações e da necessidade de dar respostas adequadas às demandas postas. (idem, ibidem). Esses conceitos operam uma inversão na lógica, corrente no neoliberalismo, do Estado (e do intervencionismo estatal na economia, particularmente) como intrinsecamente ineficiente. Aqui, a visão é de que o Estado precisa de um esforço constante de qualificação da ação governamental para permitir o controle social e a eficiência.

	Direito como objetivo	Direito como arranjo institucional	Direito como ferramenta	Direito como vocalizador de demandas
Idéia-chave	Direito positivo cristaliza opções políticas e as formaliza como normas cogentes, determinando o que <i>deve ser</i>	Direito define tarefas, divide competências, articula e coordena relações inter-setoriais no setor público e entre este e o setor privado	Como “caixa de ferramentas”, direito oferece distintos instrumentos e veículos para implementação dos fins da política	Direito assegura participação, <i>accountability</i> e mobilização
Perguntas-chave	Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridades há entre eles?	Quem faz o que? Com que competências? Como articular a política pública em questão com outras em curso?	Quais são os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?	Quem são os atores potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública?
Dimensão	Substantiva	Estruturante	Instrumental	Participativa

Diogo Coutinho (2013b) faz uso desses papéis, ainda, para pensar a função do Direito, especificamente, para as políticas públicas de desenvolvimento. O pressuposto é que o desenvolvimento possui uma faceta jurídica concreta e relevante, tanto na ordenação do que já foi estabelecido, quanto na ordenação de um determinado futuro almejado socialmente. (Coutinho, 2013b, p. 97 e Arzabe, 2006, p. 53). O Direito tem essa característica de ordenação prospectiva que, de alguma forma, vai informar a própria noção de desenvolvimento.

1.3 Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento

1.3.1 A noção de desenvolvimento

O termo desenvolvimento²⁵ foi tomado de empréstimo das ciências biológicas pelas ciências sociais. Seus primeiros usos ligavam-se às teorias evolucionistas; desenvolver-se era tornar-se mais complexo, mover-se em direção a uma forma mais apropriada. Nas ciências sociais, sua origem liga-se ao *darwinismo* social²⁶, que hierarquizou as sociedades conforme seus modos de organização, da mais evoluída para as menos evoluídas, tendo as sociedades ocidentais como padrão. Na economia, o desenvolvimento é, tradicionalmente, identificado com a ideia de crescimento econômico, os países foram classificados de acordo com o crescimento econômico apresentado e com a robustez de suas economias, o que terminou por produzir uma classificação dual, dividindo uma complexidade de realidades econômicas, em dois grupos, a saber: os países desenvolvidos ou centrais, com maior renda per capita, e os países subdesenvolvidos ou periféricos.

O tema do desenvolvimento, após um período de ostracismo nas décadas de 1980 e 1990, voltou a povoar o vocabulário das políticas públicas e de pesquisas ao redor do mundo. Diversos atores estatais, bem como acadêmicos de variados campos de pesquisa têm se debruçado sobre o tema. A consolidação da globalização e as diversas transformações políticas e socioeconômicas decorrentes desse processo contribuíram para o ressurgimento do debate sobre o desenvolvimento. Ao lado disso, existe certo consenso acerca de que o desenvolvimento é uma meta legítima e desejável a ser perseguida por uma determinada sociedade ou Estado.

O desenvolvimento é um termo polissêmico a depender do momento histórico e social. Atualmente, houve uma ampliação do entendimento para retirá-lo exclusivamente do campo econômico, podendo significar redução das desigualdades, sustentabilidade ambiental (desenvolvimento sustentável), expansão das liberdades civis e políticas, e

²⁵ Para um estudo sobre a origem da palavra desenvolvimento VER: ESTEVA, G. Verbete Desenvolvimento. In: "Sachs, W. *Dicionário do desenvolvimento. Um guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

²⁶ O darwinismo social tem origem na teoria da seleção natural de Charles Darwin, que explica a diversidade de espécies de seres vivos através do processo evolução. O sucesso da teoria da evolução motivou o surgimento de correntes nas Ciências Sociais baseadas na tese da sobrevivência do mais adaptado, da importância de um controle sobre a demografia humana, dentre outros.

melhoria das condições de vida. Esse alargamento origina-se da percepção de que há necessidade de elaborar um modelo de desenvolvimento que englobe todas as variáveis econômicas e sociais, partindo do ponto de vista de que desenvolvimento econômico, embora englobe o crescimento, é um conceito mais amplo. Mas, afinal, o que é desenvolvimento?

Os debates acadêmicos sobre desenvolvimento econômico se intensificaram no período posterior a Segunda Guerra Mundial, junto com o clima de otimismo que precedeu o fim dos conflitos. Ao longo do período de acelerada expansão industrial que teve início no pós-guerra e durou até o primeiro choque do petróleo em 1973, muitas foram as considerações sobre a tríade crescimento, desenvolvimento e industrialização. Isso afetou a agenda dos debates, rompendo com o pensamento anterior, que problematizava os ciclos econômicos e as crises, dando ênfase a conceitos como o de maturidade e estagnação nas economias capitalistas. Refletindo a situação do mercado mundial nas décadas de 50 e 60, os estudiosos passaram a buscar explicações para o fenômeno do dinamismo econômico. Com a descolonização dos países africanos, nos anos 70 do século XX, o subdesenvolvimento passou a ser entendido como uma consequência da exploração sistemática desses pelos países centrais, o que traria uma responsabilidade das antigas metrópoles em contribuir para o desenvolvimento de suas ex-colônias e a reivindicação dos países em desenvolvimento. Surge a ideia do desenvolvimento como um Direito humano a partir destes debates internacionais.

Esse debate se rebateu no campo jurídico, e por intermédio da normatização do Direito ao desenvolvimento, que integra o rol de Direitos de terceira geração, também identificados como Direitos de solidariedade. Refletem a plataforma emancipatória que passou a reivindicar a distribuição equitativa e equilibradas dos bens produzidos no mundo, assim como pretendem ampliar a possibilidade de fruição desses bens por indivíduos e povos, como garantias do exercício de Direitos fundamentais. A Declaração dos Direitos ao Desenvolvimento²⁷, em seu artigo primeiro, conceitua o Direito ao desenvolvimento como:

“... um Direito humano inalienável, em virtude do qual todo ser humano e todos os povos têm Direito de participar, contribuir e gozar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político no qual todos os Direitos humanos e liberdades fundamentais podem ser plenamente

²⁷ ONU. Declaração de Direito ao Desenvolvimento, 1986.

realizados.”

Dentro desse conceito é possível identificar a integração dos Direitos econômicos, sociais e culturais, antes cindidos nos Pacto sobre Direitos Civis e Políticos e no Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em uma única plataforma de Direitos, sendo por isso, também denominado de Direito-síntese ou Direito-plataforma. Trata-se, nesse sentido, de um conjunto de Direitos humanos, tendo como fim último a efetivação dos Direitos declarados nas Cartas Internacionais de Direitos Humanos. Sengupta²⁸ interpreta do Direito ao desenvolvimento como um processo específico de desenvolvimento que facilita e capacita a realização de todas as liberdades e de todos os Direitos fundamentais, expandindo ainda a capacidade e a habilidades básicas das pessoas para usufruírem de seus Direitos. Ele define a abordagem fundamentada nos Direitos humanos como “uma maneira que acompanha os procedimentos e as normas da legislação sobre Direitos humanos, e é transparente, passível de prestação de contas, participativa, não discriminatória, com equidade no processo decisório e no compartilhamento dos frutos ou resultados do processo”.

Celso Furtado salienta que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento constituem a representação de estruturas sociais que resultam da prevalência de um ou de outro, podendo-se considerá-las como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial (Furtado, 2000). Isto indica que o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento há de ser vinculado ao processo de acumulação de capital, adquirindo suas especificidades no curso deste. Com efeito, o “desenvolvimento no mundo todo tende a criar desigualdades. É uma lei universal inerente ao processo de crescimento: a lei da concentração” (Furtado, 2009, p.30). Nessa perspectiva surgem, paralelamente às teorias do desenvolvimento, os estudos acerca do subdesenvolvimento. Para Furtado, tais ideias foram fortemente inspiradas na observação de Prebisch, referente ao capitalismo como um processo de difusão irregular do progresso técnico. Os baixos níveis de assimilação de tecnologia pelos países periféricos traduzem-se em desigualdades no seio das populações, projetando o seu atraso na trincheira da acumulação de capital.

Bresser Pereira (2006) conceitua o desenvolvimento econômico por um fenômeno histórico que passou a ocorrer nos países que realizam sua revolução capitalista e se

²⁸ Arjun Sengupta foi Especialista Independente para o Direito ao Desenvolvimento, sendo incumbido de encontrar uma forma de operacionalizar o Direito ao desenvolvimento.

caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. Nesse sentido, o desenvolvimento é um fenômeno exclusivo do sistema capitalista, não sendo possível afirmar que os Impérios da Antiguidade eram desenvolvidos, embora eles fossem ricos. Nas palavras do autor:

“O desenvolvimento econômico é assim um fenômeno histórico, de um lado, relacionado com o surgimento das nações e a formação dos estados nacionais ou estados-nação, e, de outro, com a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital, que ocorrem sob a coordenação das instituições e principalmente de mercados relativamente competitivos. O desenvolvimento é, portanto, um fenômeno relacionado com o surgimento das duas instituições fundamentais do novo sistema capitalista: o estado e os mercados.” (Bresser Pereira, 2006, p. 24)

Segundo o autor, os dois fatores fundamentais a determinar, diretamente, o desenvolvimento econômico são: a taxa de acumulação de capital em relação ao produto nacional e a capacidade de incorporação de progresso técnico à produção. Fatores esses que, por sua vez, dependem, em geral, da qualidade das instituições formais (políticas, leis) e informais (práticas sociais ou usos e costumes) que cada sociedade nacional estiver adotando. Sob o prisma econômico, “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (FURTADO, 1961, p.115-116). Em outras palavras, crescimento econômico é a ampliação quantitativa da produção.

Cumpra lembrar que não há garantia de que a alteração das estruturas da sociedade ou o crescimento econômico per si produzirão uma sociedade mais igualitária. O crescimento econômico, embora em médio prazo possa trazer melhorias das condições de vida da população, no curto prazo é concentrador de renda e injusto, uma vez que não há como indicar e prever que o crescimento econômico gerará uma distribuição mais justa de renda e, portanto, uma sociedade mais igualitária. Em outras palavras, no melhor dos mundos, o crescimento é neutro em relação à distribuição de riqueza. Não são raros os exemplos da existência de crescimento econômico concentrador, mantendo a economia de uma dada sociedade extremamente fragilizada, hiperinflacionária e com baixos salários para a maioria da população. Sendo assim, é bastante possível a existência de um crescimento econômico que, do ponto de vista da distribuição de renda, agrave as desigualdades.

Sobre esse tema, Furtado (1974, p. 16) afirma que a literatura sobre o

desenvolvimento econômico até a década de 70 se funda na ideia, que se dá por evidente, segundo a qual o desenvolvimento econômico pode ser universalizado, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideram a revolução industrial. O economista afirma que:

“a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções a tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem os avanços da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento” (sic). (1974, p. 75)

Os padrões de consumo da minoria da humanidade que atualmente vive nos países altamente industrializados não poderão ser acessíveis às grandes massas de população em rápida expansão que formam a periferia. Essa ideia constitui, seguramente, um prolongamento do mito do progresso, elemento essencial na ideologia da revolução burguesa, na qual se criou a atual sociedade industrial (Furtado, 1974, p. 16). A concepção de crescimento econômico, continua o autor, tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo” (Furtado, 1974, p. 75-76).

A literatura de desenvolvimento econômico, entre as décadas de 1950 e 1980, tratava quase exclusivamente de temas de explicações econômicas para o desenvolvimento econômico, assuntos de comércio internacional e relações entre países ricos e pobres, além de tópicos de política econômica. Raramente versava sobre os temas: educação, meio ambiente, distribuição pessoal da renda ou da importância das instituições. Com a percepção de que a abordagem econômica somente era incapaz de garantir, efetivamente, a melhoria dos padrões de vida da população, surgiram correntes que defendiam que crescimento econômico não deve ser a única meta de uma determinada sociedade. Uma dessas teses inclui como objetivo do desenvolvimento econômico a redução de pobreza. Essa visão fez parte do programa institucional do Banco Mundial na década de 1990 e, em apertada síntese, propagava a necessidade de mitigação da pobreza como um objetivo de desenvolvimento²⁹.

Outra visão endereça como objetivo principal do conhecimento a redução de desigualdades. Sob essa perspectiva, seria preciso, um incremento desse conceito para

²⁹ Para saber mais sobre o assunto VER: Objetivos do Milênio em : <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>.

abarcando a distribuição dos frutos do crescimento econômico o que, de certa forma pede a construção de um conceito normativo de desenvolvimento, um dever-ser. Para o desenvolvimento seriam necessárias mudanças qualitativas nas estruturas de uma sociedade. O desenvolvimento deve ser encarado, então, como um processo complexo de transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais seria que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras.

Dentre essas teorias, tem recebido destaque a teoria do desenvolvimento humano. O conceito de desenvolvimento humano pretende ser mais amplo do que o de desenvolvimento econômico. Embora a teoria admita que o crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento humano e social e a produtividade é componente essencial desse processo, seus afiliados entendem que o crescimento não é, em si, o objetivo último do processo de desenvolvimento; tampouco assegura, por si só, a melhoria do nível de vida da população. Havia necessidade, portanto, da ação governamental por intermédio de políticas públicas que assegurem a justa distribuição de renda e a construção de acordos sociais que garantam, saúde, educação, saneamento e habitação. Em termos mais simples, um processo de desenvolvimento deve além de garantir o crescimento econômico, reduzir a pobreza e a desigualdade.³⁰

Essa revisão do conceito de desenvolvimento demonstra o surgimento da necessidade de um novo modelo fundado na ética, que tenha em seu centro o ser humano, não como instrumento para a obtenção do crescimento, mas como sujeito e fim último desse processo. Amartya Sen define o desenvolvimento como “a eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.” (2010, p. 10). A condição de agente livre e sustentável é peça-chave do desenvolvimento, tendo em vista que a garantia da liberdade dos agentes é constitutiva do desenvolvimento e ao mesmo tempo contribuiu para outros tipos de condições do agente essenciais para o desenvolvimento.

Nessa acepção, a eliminação de privações de liberdades substantivas é constitutiva do desenvolvimento – entendido como um processo de expansão das

³⁰ Redução de pobreza e redução de desigualdades não são termos sinônimos, podendo haver uma sem que a outra exista.

liberdades reais que as pessoas desfrutam. Para tal, segundo o autor, deve ser feita uma distinção entre os fins e os meios do desenvolvimento. O crescimento econômico, por exemplo, é importante porque possibilita que as pessoas vivam da forma que desejam ou que tenham boas razões para valorizar, o que é um fim do crescimento. Portanto, o crescimento econômico não deve ser valorizado em si, mas em razão do que proporciona para a expansão de liberdades. Assim, conceber o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo.

As liberdades são constitutivas do desenvolvimento e embora elas influenciem o crescimento econômico e a industrialização a relevância dessas liberdades não deve ser definida *a posteriori*, isto é, em razão de sua relação indireta com o crescimento do Produto Interno Bruto ou de alguma outra medida quantitativa econômica. A centralidade da liberdade para o processo de desenvolvimento justifica-se por duas razões: a razão avaliatória e a razão de eficácia. A primeira determina que a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se se houve aumento das liberdades das pessoas. A razão da eficácia, por sua vez, estabelece que a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

As limitações reais de uma visão tradicional sobre o desenvolvimento não surgem a partir da escolha de determinados meios para o crescimento econômico, mas no reconhecimento insuficiente de que o progresso econômico não é mais que um meio para outros objetivos de desenvolvimento (Sen, 2010, p.16). Não haveria razão suficiente para justificar a centralização do desenvolvimento unicamente na esfera econômica, pois “a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode gerar, da mesma forma, a privação de liberdade econômica” (idem, 2010, p. 51). O ganho da abordagem do desenvolvimento centrada na liberdade seria possibilitar uma análise quantitativa e qualitativa do desenvolvimento, permitindo a análise simultânea de diversas variáveis que importam, ou deveriam importar, para o desenvolvimento. Há necessidade de uma análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas, envolvendo uma multiplicidade de agentes e instituições, concentrando-se, em particular, nos papéis e inter-relações entre certas liberdades instrumentais.

Para uma compreensão adequada do desenvolvimento, há necessidade de distinguir o papel dos diferentes tipos de liberdade a partir do seu papel constitutivo e do

seu papel instrumental para o desenvolvimento. O autor elenca cinco tipos distintos de liberdades instrumentais, a saber: a) liberdades políticas (eleições e livre expressão do pensamento); b) facilidades econômicas tais como a participação no comércio e na produção; c) oportunidades sociais e o acesso aos serviços de saúde e educação, por exemplo; d) garantias de transparência e, por último, e) segurança protetora. A primeira está referida diretamente ao exame da liberdade e a segunda ao universo mais empírico no qual ocorrem as inter-relações de tipos diferentes de liberdades e o efeito complementar de cada uma delas. Ao propor estas liberdades, o autor entende que essas devam estar asseguradas nas sociedades democráticas. (idem, *ibidem*, p. 11).

É importante notar que essas liberdades instrumentais estão interligadas, encadeadas empiricamente e tem importância conjunta. A compreensão dessas inter-relações é ponto fundamental da abordagem de Amartya Sen. A razão dessa interdependência é empírica, conforme o autor, tendo em vista que “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seus próprios destinos e ajudar uns aos outros, não precisando ser visto como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento”.

A teoria tem enfoque demasiado no indivíduo. O desenvolvimento significa garantir a expansão das possibilidades de as pessoas promoverem seus próprios fins. Segundo o autor, seria preciso a expansão da base informacional³¹ da justiça, concentrando-a nas liberdades substantivas individuais. Essa base informacional diferenciada gera, por sua vez, uma abordagem alternativa da justiça que enfoque diretamente a liberdade, vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza.

Há, entretanto, um dilema estrutural embutido no conceito de desenvolvimento de Amartya Sen, pois, levando em conta que o capitalismo se orienta pela lógica da acumulação, e tem apresentado formas cada vez mais complexas de dominação, não há como refutar o pressuposto de que no sistema capitalista de produção o mercado não se permite ser meio, já que ele é o seu próprio fim. O simples reconhecimento do papel do mercado como um meio, e não um fim, é insuficiente frente à importância do mercado, em uma economia capitalista, e no processo de reprodução das desigualdades e privações.

O próprio enfoque na liberdade individual e na expansão dessas capacidades

³¹ De acordo com Amartya Sen, por base informacional compreende-se o conjunto de informação que são necessárias para formar juízos avaliatórios sobre o estado de coisas, ações e ou regras, dependendo do enfoque que será utilizado.

individuais, demasiada subjetiva, dificulta a análise dado a impossibilidade de identificar e julgar sobre que base os indivíduos fazem sua escolha. Chama atenção, ainda, o silêncio da obra sobre as relações efetivas de dominação que produzem e reforçam a desigualdade, permitindo um acesso diferencial a posições sociais e recursos, as chances de vida radicalmente distintas e as oportunidades de que diferentes subjetividades desfrutam.

1.3.2 . Direito e políticas públicas para o desenvolvimento

A partir dessa breve digressão sobre os diversos campos de significados sob os quais se assentam a noção do desenvolvimento, assumo as seguintes premissas para tratar o desenvolvimento (e suas relações com o Direito e as políticas públicas): (i) o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico e, nesse sentido pode ser entendido (ii) como um processo complexo de transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social; (iii) que o capitalismo gera desigualdades que não são passíveis de correção apenas pelo mercado ou pelo aumento da produção (iv) e que é preciso uma ação orientada para o desenvolvimento em sua acepção econômica e também na garantia da melhoria das condições de vida da população, por meio da alocação (distribuição e redistribuição) de recursos.

Nesse sentido, é preciso prever mecanismos que corrijam ou minorem as distorções e desigualdades geradas pelo mercado. Embora o mercado seja lócus principal do processo de desenvolvimento, uma vez que se trata de um desenvolvimento capitalista, existe um papel estratégico do Estado na criação e implementação de políticas públicas e dos ambientes institucionais adequados para o desenvolvimento. (Gomide e Pires, 2012, p. 26). Essa capacidade do Estado de formular e executar políticas de desenvolvimento, sobretudo, em um contexto de consolidação e vigência de instituições democráticas é precisamente o campo de interação entre as noções de Direito, desenvolvimento e políticas públicas.

A reflexão contemporânea a respeito da questão do desenvolvimento (e do desenvolvimentismo) requer problematizações acerca das capacidades estatais necessárias para tal, contemplando tanto as capacidades técnico-administrativas, típicas das burocracias desenvolvimentistas de meados do século passado, entre a década de 30 a 70 no Brasil. Quanto às capacidades políticas para negociação e condução, por parte de governos, de processos decisórios compartilhados envolvendo múltiplos atores – sociais,

políticos e econômicos. A produção de políticas públicas envolve a constituição de arranjos institucionais que entrelacem instituições políticas com os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas. (Gomide e Pires, 2012, pág. 26-28).

De novo, o arranjo institucional surge como termo de aproximação entre o Direito, a política pública e o desenvolvimento. Quanto mais sofisticado o arcabouço jurídico que dá sustentabilidade as políticas públicas, maior seria sua capacidade de ser efetiva e, portanto, gerar desenvolvimento e redução de desigualdades. Aqui, novamente, encontra-se a tarefa de criar uma tecnologia jurídica governamental”, termo cunhado por Diogo Coutinho, para a democracia no desenvolvimento (Bucci, 2013). No dizer de Gomide e Pires,

(...) parte-se da hipótese que arranjos de políticas de desenvolvimento que combinem alta capacidade técnico-administrativa com alta capacidade política estariam associados às políticas mais inovadoras e bem-sucedidas, pois conciliam uma atuação efetiva do Estado para a concretização dos objetivos propostos com a abertura à participação dos atores interessados e ao controle social. Advoga-se que este seria o arranjo institucional típico do Estado democrático-desenvolvimentista do século XXI. ” (Gomide e Pires, 2012, p. 29)

O desafio analítico é a compreensão empírica dos arranjos político-institucionais e a constituição das políticas públicas de setores críticos para o desenvolvimento, bem como a influência ou não desses arranjos no desempenho governamental. Novamente, propõe-se o estudo dos papéis e funções do Direito na criação desse arcabouço jurídico que conforma a ação governamental, seja por meio dos arranjos institucionais seja por meio da análise das políticas públicas para o desenvolvimento.

2. SUBDESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE: O caminho percorrido até a institucionalização de políticas públicas para as comunidades quilombolas

2.1 O contexto brasileiro: estruturas de subdesenvolvimento e desigualdade

Conforme o exposto, a partir dos anos 1950, particularmente com as contribuições da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL),³² percebeu-se que uma abordagem puramente econômica do fenômeno do subdesenvolvimento era incapaz de compreender os problemas estruturais dos países pertencentes ao Terceiro Mundo (subdesenvolvidos)³³. Desde então o fenômeno do desenvolvimento e o seu oposto necessário, o subdesenvolvimento, começou a ser estudado não somente em sua dimensão puramente econômica, mas também em sua dimensão histórica, social e cultural.

A dependência econômica brasileira, nesse sentido, não pode ser compreendida sem o estudo da forma como o país, após a conquista pelos portugueses, foi inserido no sistema europeu de produção primeiramente como colônia e depois como país independente. Ademais, a forma como o poder foi estruturado dentro do Brasil colônia, e foi, de certa forma, mantido com a independência do país é essencial para a hodierna desigualdade socioeconômica e a concentração de renda nas mãos de uma pequena elite, com a formação de monopólios. Nas palavras de Aníbal Quijano (2005, p. 210):

“A globalização em curso é, em primeiro lugar, a culminação de um processo que começou com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado como um novo padrão de poder mundial. Um dos eixos fundamentais desse padrão de poder é a classificação social da população mundial de acordo com a ideia de *raça*, uma construção mental que expressa a experiência básica da dominação colonial e que desde então permeia as dimensões mais importantes do poder mundial, incluindo sua racionalidade específica, o eurocentrismo.”

O subdesenvolvimento brasileiro inscreve-se nas relações estabelecidas com a Europa, após a conquista do continente pelos europeus. A América, com a experiência da

³² Criada pela ONU em 1948, assessora as decisões dos países da América Latina e Caribe para assunto de economia política.

³³ Sobre a teoria econômica estruturalista no Brasil, VER: Celso Furtado. O subdesenvolvimento revisitado. Economia e Sociedade, v. 1, ago. 1992. p. 5-19.

colonização, se constitui como o primeiro espaço de um novo padrão de poder mundial, articulado sobre a classificação racial da população americana, tendo a raça como elemento fundante dessa hierarquização. O controle e a divisão do trabalho foram, dessa forma, estabelecidos com base nessa diferenciação entre as raças, que condenava, em primeiro lugar, os índios, e, em segundo lugar, os negros trazidos do continente africano, ao trabalho servil e escravo. A ideia de raça, codificada pela diferença fenotípica entre as pessoas, foi um modo eficaz de legitimação da superioridade europeia, que justificava a manutenção da servidão e naturalizava as relações de dominação coloniais. Essa codificação racial extrapolava o papel desempenhando no mercado produtivo, sendo também determinante para as relações sociais, políticas e a própria inserção na comunidade colonial.

A condição de colônia, muito além da dependência externa, criou estruturas internas de poder no campo econômico que marcaram e marcam todo o processo de desenvolvimento (ou subdesenvolvimento) dessas sociedades. Cumpre notar que a forma de atuação dos monopólios legais e econômicos no Brasil é peculiar e específica das economias coloniais, eles levaram à concentração e extração de renda no mercado de trabalho, à concentração no mercado consumidor, e à concentração e extração de recursos intersetoriais³⁴. (Salomão Filho et ali, 2006, p.29-34)

O trabalho escravo, além da hierarquização racial, gerava outro efeito perverso para o desenvolvimento econômico, a saber: a geração de pobreza. O fato de um monopólio se basear no trabalho escravo ou semiescravo, com a drenagem total desse mercado pelos monopólios, isto é, não há qualquer produção de fluxo de renda, gera uma dependência total dessa camada trabalhadora em relação à unidade de produção. Se não há salário, não há qualquer fluxo de renda interno, ademais, o que se comprava fora da unidade produtora era muito pouco. Essa não geração de renda acarreta uma enorme dependência, que vai influenciar essas relações mesmo depois do fim da escravidão. Esse padrão, fez com que na América Latina a pobreza acompanhasse a atividade econômica principal, exatamente, porque essa atividade principal é como um duto que tudo suga. Essa é uma característica social da América Latina, que contraria o senso comum que acredita que a atividade econômica sempre gera riqueza. A pobreza próxima aos centros “mais dinâmicos” de fluxo econômico gerava ainda mais pobreza.

³⁴ Para saber mais sobre o assunto Ver Salomão Filho et ali (2006).

Simultaneamente, a articulação das formas históricas de controle dos bens escassos, do trabalho e do produto desse trabalho, articulava-se em torno do capital e do mercado mundial, estabelecendo uma nova divisão mundial do trabalho. As novas identidades raciais criadas com base na hierarquização dos povos, que reduziu um enorme contingente de pessoas e povos, em apenas três categorias – brancas, indígenas e negras – foram associadas à natureza dos papéis e lugares na nova estrutura global de controle do trabalho. Destarte, raça e controle do trabalho devem ser entendidos como elementos estruturantes das relações econômicas e sociais da América Latina e, mais especificamente, do Brasil, associando e reforçando-se mutuamente.

Essa articulação produz uma segunda drenagem dos recursos econômicos, igualmente importante, que tem efeitos sociais e econômicos e relaciona-se ao mercado consumidor. Todo comércio, inclusive o tráfico negreiro, era monopolizado ou pelo próprio detentor do monopólio exportador ou por alguém ligado a ele que possuía uma concessão da metrópole. Somente alguns que detinham capital e concessão é que podiam importar produtos. O mercado consumidor é todo controlado e monopolizado e também ajuda a controlar e monopolizar outros setores. Havia ainda uma terceira drenagem intersetorial, que impossibilitava a criação de setores dinâmicos e independentes, posto que a economia exportadora concentrava todos os investimentos ao redor do si e drenava todos os recursos da economia.

O uso da raça como elemento universal de dominação aliou-se também a uma dominação mais antiga e igualmente universal: a intersexual. Ser mulher sempre significou estar inserida dentro de relações sexuais e familiares de dominação, contudo, com a emergência, na modernidade, da ideia de raça, o gênero passou a ser utilizado também como instrumento das relações raciais de dominação. Operou-se, portanto, uma nova categorização, que relegou às mulheres de raças consideradas inferiores posições ainda mais inferiores. Quanto mais inferior fosse a raça de uma mulher, mais dominável e explorável ela seria.

Mesmo com a Independência do Brasil, a descolonização não foi levada a cabo à contento. A pequena minoria branca que detinha o controle do poder tinha interesses antagônicos aos servos índios e aos escravizados negros, tendo em vista que seus privilégios repousavam precisamente na exploração destes. Do ponto de vista daqueles que controlavam o poder, as outrora elites coloniais, seus interesses eram, complementares aos dos antigos dominadores europeus e da nova burguesia europeia, de quem os novos brasileiros eram sócios menores.

Aqui, vale marcar o ano de 1850, ano de criação de várias medidas que tentavam mudar a fisionomia do país, encaminhando-o para o que se considerava modernidade. Nessas medidas, destaca-se a criação da Lei de Terras (Lei n.º 601 de 18 de setembro), a qual promoveu uma ordenação conservadora da estrutura fundiária do país. A lei foi instituída duas semanas após a extinção do tráfico de escravizados. Essa lei, que inaugurou a estrutura fundiária privada no Brasil, não conferia legitimidade as modalidades de uso comum da terra e defendia que as terras públicas deveriam ser vendidas por um preço suficientemente elevado para afastar posseiros e imigrantes pobres³⁵. A partir da instituição da lei, portanto, era admitida a transmissão de propriedades apenas em razão de sucessão ou compra e venda, não sendo mais possível adquiri-la por ocupação (posse) como fora possível quando da vigência do regime de sesmarias (entre 1822 e 1850).

De igual forma, a legislação impossibilitou o acesso de negros e de seus descendentes à terra na transição da escravidão para o regime do trabalho assalariado durante o século XIX. Como os negros na condição de escravizados não recebiam salários, e quando libertos não receberam nenhuma indenização nem foram assimilados ao mercado de trabalho que se formava, era bastante improvável que eles pudessem adquirir terras por meio da compra e venda. Sobre a Lei de Terras de 1850, Delgado (2003) observa o seguinte:

“Tal estatuto fundiário de 1850 corresponde, de certa forma, a um duplo golpe histórico: primeiramente liquida o sistema de posses fundiárias que se estabelecera em 1822 e que poderia transformar o setor de subsistência em regime de propriedade familiar; ademais, acaba com a possibilidade futura de transformação da mão-de-obra escrava liberta em novo contingente de posseiros fundiários, o que inclui ainda a possibilidade de criação de quilombos legais ou de estabelecimentos familiares legalizados.” (2004, p.17)

Junto com a Lei de Terras houve uma política de Estado incentivando a imigração que condicionava a liberação da entrada de estrangeiros no Brasil à procedência europeia, expressando diretamente a proibição do ingresso de pessoas provindas da África e da

³⁵ Nos dizeres da lei: “ Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente. Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes” (LEI Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850).

Ásia³⁶. Ao mesmo tempo, consolidavam-se no Brasil teorias, consideradas científicas, que defendiam a inferioridade de negros e negras e também dos mestiços nascidos ao longo da colonização portuguesa. A argumentação racista que ganhou a mentalidade dos círculos dirigentes do Império, a partir de autores europeus como Buckle e Gobineau³⁷, que passaram a entender a europeização como saída para a evolução do Brasil.

Acerca da política imigratória brasileira, Eunice Prudente (2005, p. 35-38) demonstra que a legislação acerca da imigração, marcadas pelo ideário racista e a superioridade dos indivíduos de origem europeia, estiveram presentes no país desde o Império, permaneceram pós abolição da escravidão e continuaram a existir pelo menos até a Era Vargas. No império, a autora destaca as seguintes legislações: (a) "Carta Régia de 23 de setembro de 1811, dispõe sobre o início de uma colonização irlandesa na capitania do Rio Grande de São Pedro do Sul; (b) Decreto de 6 de maio de 1828 que autoriza a compra da Fazenda Morro Queimado, em Cantagalo, para o estabelecimento da colônia de suíços (futura cidade de Nova Friburgo), atendia à (c) Carta Régia do

³⁶ Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890: "O generalíssimo Manoel Deodoro da Fonseca, chefe do governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação:

"Considerando a conveniência de regularizar o Serviço de Imigração na República, de modo que os imigrantes tenham segura garantia da efetividade dos auxílios que lhes forem prometidos para o seu estabelecimento;

Considerando que da adoção de medidas adequadas e tendentes a demonstrar o empenho e as intenções do governo, relativamente à imigração, depende o desenvolvimento da corrente imigratória e a segura aplicação dos subsídios destinados àquele serviço, ao qual se acha intimamente ligado o progresso da nação;

Considerando que faz-se conveniente a concessão de favores que animem a iniciativa particular e auxiliem o desenvolvimento das propriedades agrícolas, facilitando-lhes a aquisição de braço, de modo, porém, que seja atendida a conveniente colocação dos imigrantes, decreta:

Art. 1º -É inteiramente livre a entrada, nos portos da República, dos indivíduos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos à ação criminal de seu país, **excetuados os indígenas da Ásia ou da África**, que somente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admitidos de acordo com as condições que forem então estipuladas." (grifo meu)

³⁷ De acordo com Prudente (1980) as teorias racistas adotadas no Brasil baseavam-se em dois mitos: a) o primeiro baseava na origem das nações europeias, e dizia respeito a superioridade dos germânicos sobre os demais; b) O segundo mito, identificava-se com passagem bíblica que identificava o filho mau de Noé, Cam, com os africanos. Cam teria desrespeitado seu pai e por isso sido amaldiçoado e condenado à escravidão. Essa passagem foi bastante utilizada para justificar a escravização dos povos africanos. (p. 5-10). A autora aponta a influência das teorias Buckle e Goubineau no Brasil, onde as camadas intelectualizadas passaram a ver o "clareamento" da população como a única saída para evitar a degradação do país. Trata também da influência dessas teorias nos trabalhos entre estudiosos brasileiros como Nina Rodrigues, Visconde de Taunay, Arthur Ramos e Silvio Romero se estendendo até pelo menos a década de 1920 (Prudente, 1980, p. 129-138).

Cantão de Friburgo (2 de maio de 1818), que solicitara o envio de famílias para o reino do Brasil"; (d) A Decisão nº 80, de 31 de março de 1824, que manda que se estabeleça uma colônia de alemães no sul do Brasil, que, posteriormente, tomou o nome de Colônia Alemã de São Leopoldo; e) o Decreto nº 537, de 15 de maio de 1850, que aprova contrato realizado pela província de Santa Catarina e a Sociedade Colonizadora de Hamburgo, para fundação de colônia. Na República, pós abolição da escravidão, há (f) Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, que proibia a entrada de africanos e asiáticos. Já na Era Vargas, podem ser citados: (g) O Decreto Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, que em seu artigo 1º traz exaustiva lista onde proíbe a entrada de: " ... vagabundos, ciganos e congêneres" (item II) e em seu artigo 2º "O governo federal reserva-se o Direito de limitar ou suspender, por motivos econômicos e sociais, a entrada de indivíduos de determinadas raças ou regime, ouvido o Conselho de Imigração e Colonização", denotando a intenção de "melhorar" a raça brasileira. (idem, ibidem)

Após a Segunda Guerra Mundial, o Presidente Getúlio Vargas fixou rumos à política imigratória para a proteção do trabalhador nacional sem, contudo, afastar o intuito de "clarear" a população, conforme Decreto, Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, dispunha:

"O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição e considerando que se faz necessária, cessada a guerra mundial, impelir à política imigratória do Brasil uma orientação nacional e definitiva que atenda à dupla finalidade de proteger os interesses do trabalhador e de desenvolver a imigração que for fator de progresso para o país, decreta:

Art. 1º -Todo estrangeiro poderá entrar no Brasil, desde que satisfaça as condições estabelecidas por esta lei.

Art. 2º — **Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, a necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional**". (grifei) (idem, ibidem)

A dependência brasileira em relação à Europa pode ser explicada, pela colonialidade do poder da elite brasileira, que impediu a formação de um mercado local pela integração dos índios e negros como trabalhadores assalariados no mercado, nem a formação de uma indústria nacional. Não havia nenhum interesse nacional a ser defendido, uma vez que apenas o mercado externo era fonte de renda da elite local brasileira. A dependência dos senhores brasileiros é uma consequência da comunidade de interesses entre a elite local e a burguesia europeia.

Não obstante a complementariedade dos interesses das elites brasileiras e europeias, cumpre ressaltar que a elite brasileira estava descompassada da burguesia

européia. O burguês europeu transformava seu capital comercial em capital industrial, enquanto o senhor brasileiro ocupava em perpetuar o poderio colonial e o monopólio comercial. Em outras palavras, o senhorio brasileiro estava impedido de transformar seus acúmulos comerciais comprando força de trabalho assalariada ou investindo em indústrias, uma vez que estavam interessados na continuidade da sua condição de senhores e dos sistemas coloniais das relações de trabalho. A combinação dos fatores supracitados culminou na tardia abolição da escravidão brasileira, sem a inclusão dos negros e indígenas no mercado de trabalho como assalariados e na, consequentemente, tardia industrialização. Com o fim do sistema escravagista, em 1888, não houve a inclusão social dos negros, portanto. Pelo contrário, pretendia-se com a imigração eliminar a presença negra do país. De mão de obra essencial a população negra passou a ser percebida como um obstáculo para o desenvolvimento do país.

Sobre essa transição do escravismo para o regime de trabalho livre, cumpre representar que isso não significou a emergência de um regime assalariado nacionalmente estabelecido. O que ocorreu, graças ao regime fundiário inaugurado em 1850, foi a migração dos ex-escravos para o setor de subsistência³⁸, reforçando as relações de dependência social desses trabalhadores livres à grande propriedade territorial. (Delgado, 2004, p. 17).

Como a independência e a abolição da escravidão foram realizadas sem a inclusão social, isto é, sem uma efetiva descolonização, a desigualdade de raça – e de gênero dentro dessas categorias raciais – e a dependência externa tornaram-se problemas estruturais brasileiros. Sobre a sociedade que vai se formar no Brasil, na primeira metade do século XX, Delgado assevera:

“A sociedade que se forja no Brasil depois da abolição carrega no seu âmago duas questões mal resolvidas do século anterior: as relações agrárias arbitradas pelo patriciado rural, mediante Lei de Terras (1850), profundamente restritiva ao desenvolvimento da chamada “agricultura familiar”; e uma lei de libertação dos escravos que nada regula sobre as condições de inserção dos ex-escravos na economia e na sociedade pós-abolição.

Tal sociedade de grandes proprietários de terra e de poucos homens assimilados ao chamado mercado de trabalho inaugurou o século XX impregnada pela desigualdade de oportunidades e pelas condições de reprodução humana impostas à esmagadora maioria dos agricultores não-proprietários e trabalhadores urbanos não inseridos na economia mercantil da época. ”

³⁸ O setor de subsistência compreende “o conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e/ou ocupação a uma parte expressiva da população, mas tais relações não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho assalariado, nem visam primordialmente à produção de mercadorias ou de serviços mercantis com fins lucrativos.” (Delgado, 2004, p. 24)

Inclusive parte das rebeliões sociais, tanto urbana, quanto rural, existentes no período como Canudos (1895–1998), Contestado (1912–1916), Juazeiro (1889–1934), Caldeirão (1936–1938) são movimentos sociais organizados no interior do setor de subsistência da economia que descumpriram ou explicitamente denunciaram a estrutura da propriedade latifundiária preexistente, tendo sido fortemente combatidos e dizimados militarmente pelas forças da ordem da República. (Delgado, 2004, p. 18-20)

Com a crise econômica mundial dos anos 30, a burguesia do país foi forçada a produzir localmente os bens, antes importados, que serviam para seu consumo. Para a substituição dos bens importados para o consumo ostentador dos senhores e dos pequenos grupos médios associados não era necessário reorganizar globalmente as economias locais, assalariar massivamente servos, nem produzir tecnologia própria.

(...) a experiência brasileira da modernização da agricultura no pós-guerra, e especialmente nas décadas de 1960 e 1970, embora gerasse uma maciça transferência de força do trabalho para o setor urbano, não eliminou o setor de subsistência no espaço rural, nem alimentou apenas um mercado de trabalho urbano industrial. Construiu-se enorme setor informal de trabalho urbano, que, embora não tenha as mesmas características do setor de subsistência, não é tampouco um setor assalariado. (p.30)

Para Aníbal Quijano, a industrialização através da substituição de importações³⁹, que ocorreu no Brasil até a década de 1980 é, na América Latina, um caso revelador das implicações da colonialidade do poder (2005, p. 236). Nem o ciclo industrial das décadas de 1980, nem o desenvolvimento capitalista da era atual – a globalização – tem sido capaz de incluir e absorver o setor de subsistência e o mercado de trabalho informal. (Delgado, 2004 p. 29). A concentração do poder nas mãos de poucos, tornou possível, conforme o já anteriormente mencionado, a perpetração do um Estado dominado por

³⁹ Na obra de Celso Furtado (1950, p. 17-18) é possível identificar três condições que propiciaram o surgimento da indústria nacional: a) a contínua depreciação da moeda nacional, tornando cada vez mais caros os produtos importados, e gerando estímulos para a produção no país dos artigos indispensáveis à subsistência da classe trabalhadora, cujo crescimento deu origem simultaneamente ao surgimento de um pujante mercado de trabalho capitalista, e de um não menos dinâmico mercado consumidor de bens-salário, cujo abastecimento não poderia ser atendido quer pelas importações, quer pelo artesanato e manufatura então existentes; b) o baixo custo da mão-de-obra local e as facilidades de obtenção de certas matérias-primas, dando origem a unidades de processamento dirigidas por empresários estrangeiros e financiadas por capitais de fora, com vistas à exportação de bens intermediários e alimentos semiprocessados — como foi o caso dos frigoríficos instalados no país de partir da Primeira Guerra Mundial; c) as crescentes dificuldades da comercialização de produtos importados, provocadas pelo seu encarecimento através da progressiva desvalorização da moeda brasileira, e da gradativa imposição de taxas alfandegárias para socorrer as finanças públicas, fazendo surgir filiais e subsidiárias de empresas estrangeiras encarregadas das etapas finais do processamento industrial de produtos semielaborados importados a custos fiscais menores que os das anteriores importações de produtos acabados.

estruturas de monopólios, preexistentes a organização da sociedade e do Estado brasileiro.

Em suma, a independência do país e a abolição da escravatura não se constituíram como processos verdadeiramente emancipatórios e o que houve foi uma rearticulação da colonialidade do poder sobre novas bases institucionais, por meio de integração capitalista marginal da população. É a partir desse contexto, que pode ser entendida a desigualdade sistemática observada em diversos indicadores sociais brasileiros. Não há possibilidade de alteração do padrão social atual e da efetividade dos Direitos Humanos no Brasil sem alteração dessas estruturas de desigualdade.

A partir da crença, escolhi lançar luz para um dos setores que endereçam questões de desenvolvimento econômico e social que durante muito tempo esteve invisibilizado na agenda política: as comunidades marcadas pelo campesinato negro, também conhecidas por comunidades quilombolas. Essas comunidades carregam, como demonstrarei adiante, os signos das desigualdades que se originaram na 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 a dependência dos trabalhadores rurais. O processo de inclusão social e produtiva dessas comunidades é uma tarefa por ser realizada pelo Estado Brasileiro. Para a apresentação dessas comunidades, farei um breve histórico da forma como o quilombo foi retratado pelos movimentos sociais, pela legislação e as principais reivindicações dessas comunidades, apresentando os principais marcos desse percurso. O objetivo é apreender o caminho percorrido até a institucionalização das políticas voltadas a essas comunidades e preparar o caminho para a análise jurídica do Programa Brasil Quilombola no terceiro capítulo desse trabalho.

2.2 A Institucionalização da Política para as Comunidades Quilombolas: o caminho percorrido

2.2.1 O período anterior à Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 traz duas menções expressas sobre o termo quilombo. A primeira está contida no artigo 216, § 5º e estabelece o tombamento⁴⁰ de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Já o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), reconhece a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades de quilombos, estabelecendo que o Estado deverá emitir os respectivos títulos de propriedade a estas comunidades. Entretanto, o que é quilombo? Por que os quilombos e os remanescentes de quilombos tornaram-se uma preocupação constitucional?

O termo quilombo é uma categoria em disputa e para entender esses significados é preciso percorrer as perspectivas, adjetivos e determinações legais que procuraram dar conteúdo ao termo. A disputa não se dá apenas em razão da polissemia do termo ou das grandes variações empíricas de ocorrência no tempo e no espaço, mas em torno de como o plano analítico se conecta com os planos político e normativo. (Arruti, 2009, p. 103). Nesse sentido, percorrerei brevemente os usos do termo na legislação brasileira, nos trabalhos acadêmicos e pelos movimentos sociais, com o objetivo de entender os contornos que o termo assumiu nos dias de hoje e, em especial, sua influência na definição normativa atual e na política pública ora analisada.

Segundo Kabengele Munanga, quilombo é uma palavra de origem banto, do umbundo *kilombo*, que designa uma instituição política e militar que envolveu várias regiões da África banto. A definição banto tem origem nos estudos promovidos por linguistas europeus e “hoje designa uma área geográfica contígua e um complexo cultural específico dentro da África Negra”. Os primeiros contingentes de negros escravizados trazidos para o continente americano eram oriundos de povos dessa região, graças às relações estabelecidas entre o reino de Portugal e o reino do Congo. Para Munanga, a

⁴⁰ O tombamento é um ato administrativo realizado pelo Poder Público, nos níveis federal, estadual ou municipal. O objetivo é preservar bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, impedindo a destruição e/ou descaracterização de tais bens. O Decreto-lei nº 25/ 1937º organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. No âmbito federal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) é o órgão responsável pelos tombamentos.

presença dos negros bantos e sua liderança nos quilombos são inegáveis e, nesse sentido, é possível explicar o uso do termo no Brasil, porém, seu caráter seria transcultural já que reunia negros de outras regiões africanas e demais indivíduos marginalizados pelo regime colonialista (Munanga, 1995/1996, p. 58).

No Brasil, nos períodos colonial e imperial, a palavra tomou uma nova dimensão: chamava-se quilombo uma comunidade de escravizados fugitivos. Na legislação colonial para caracterizar a existência de um quilombo bastava a reunião de cinco escravizados fugidos ocupando ranchos permanentes, depois, nas normas do Império, bastavam três destes, mesmo que não formassem ranchos permanentes (Almeida, 1996).

No período colonial, o conceito jurídico de quilombo foi definido pelo rei de Portugal, em resposta à consulta do Conselho Ultramarino 28, de 1740, como “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles”. A Provisão de 6 de março de 1741, estabelecia que “era reputado quilombo desde que se achavam reunidos cinco escravos”. Com o recrudescimento do escravismo, a Lei nº. 236, de 20 de agosto de 1847, sancionada pelo Presidente da Província, Joaquim Franco de Sá, diminuiria o número de escravos fugidos sem, contudo, imprimir singularidade ao conceito, a saber: “Art. 12: Reputa-se-há escravo aquilombado, logo que esteja no interior das matas, vizinho ou distante de qualquer restabelecimento, em reunião de dois ou mais com casa ou rancho”. Do artigo 20 do Código de Posturas da Cidade de São Leopoldo/RS, aprovado pela Lei Provincial n. 157, de 9 de agosto de 1848, constava: “por quilombo entender-se-á a reunião no mato ou em qualquer oculto, de mais de três escravos”. (Goulart, 1972; Rocha, 2005; O’Dwyer, 2002; Souza, 2013). A definição jurídica era importante para possibilitar o uso do aparato repressivo estatal para a mais variada gama de situações fáticas possíveis. Nesse contexto, conforme alerta Arruti (2009, p. 105), “afirmar a existência de um quilombo significava apenas identificar um objeto de repressão, sem que isso necessitasse ou implicasse qualquer conhecimento objetivo sobre tal objeto”.

Os quilombos, do ponto de vista normativo, permaneceram invisibilizados durante todo o período republicano até o advento da Constituição de 1988. Entretanto, foram alvos de estudos no campo das Ciências Sociais e tornam-se signo de resistência nos discursos políticos. De acordo com Arruti (2009) foi durante o período republicano que o termo sofreu as mais radicais ressemantizações. O autor agrupa-as em três correntes: (i) o

quilombo como resistência cultural, fruto de interpretação histórica e antropológica⁴¹; (ii) o quilombo como resistência política, servindo como modelo para pensar os conflitos entre as classes populares e o Estado⁴²; e (iii) um alinhamento da resistência política a cultural, e em especial, a racial, que resulta no quilombo como símbolo da resistência negra⁴³.

A partir desses trabalhos e do uso do quilombo nos embates políticos, em especial o do quilombo como signo de resistência negra é que pode ser entendida a profusão dos usos do quilombo nas manifestações populares que podem ser observadas pela escolha do 20 de Novembro como data importante para a comunidade negra, e os usos do termo na música, no carnaval. Essas ressignificações influenciam, também, entre os finais dos anos 70 e ao longo dos anos 80, os primeiros estudos antropológicos sobre comunidades negras rurais⁴⁴, alguns deles utilizando a metáfora do quilombo, outros deles evitando-a, por julgá-la inadequada. (Arruti, 2009, p. 108).

Ainda sobre as comunidades marcadas pelo campesinato negro⁴⁵, também denominadas comunidades negras rurais, em 1979, foi fundado o Centro de Cultura Negra do Maranhão – CCN/MA, que teve importante papel na mobilização política das

⁴¹ Sobre o assunto VER: Edson Carneiro (1958).

⁴² Para saber mais sobre o assunto: Clóvis Moura (1972) e Décio Freitas (1978). Ainda sobre o quilombo como símbolo de resistência política é esclarecedora a acepção de Clóvis Moura: “Entendemos por quilombagem o movimento de rebeldia permanente organizado e dirigido pelos próprios escravos que se verificou durante o escravismo brasileiro em todo o território nacional. Movimento de mudança social provocado, ele foi uma força de desgaste significativa ao sistema escravista, solapou as suas bases em diversos níveis – econômico, social e militar – e influiu poderosamente para que esse tipo de trabalho entrasse em crise e fosse substituído pelo trabalho livre.” (Moura, 1989, p. 22).

⁴³ VER Abdias Nascimento: O Quilombismo (1980).

⁴⁴ Essas comunidades negras rurais têm uma gama de origens, tais como doações de terras realizadas a partir da desagregação da lavoura de monoculturas; compra ou posse de terras pelos próprios sujeitos; por meio de pagas decorrentes da prestação de serviço de guerra. Alguns desses territórios são identificados como terras de preto, terras de santo ou terras de santíssima em razão da propriedade ser atribuída a ordens religiosas, por meio doação de terras para santos e do recebimento de terras em troca de serviços religiosos prestados a senhores de escravos por negros(as) sacerdotes de cultos religiosos afro-brasileiros. (Almeida, 1988).

⁴⁵ A existência dessas comunidades não é exclusividade do Brasil, na América as comunidades afrrurais constituíram-se como um contraponto à escravização de povos africanos e de seus descendentes. Alguns países reconheceram os Direitos territoriais dessas comunidades como a Colômbia – Constituição Política de 1991 (artigo 55) e na Lei 70/1993, a – Constituição Política de 1987 e lei nº 445/2003, e o Equador – Constituição da República do Equador de 2008, artigos 56, 57 e 58). Há, inclusive, um projeto denominado Quilombo das Américas realizado por governos, organizações internacionais e organizações comunitárias do Equador, Panamá e Brasil que visa ao aperfeiçoamento de políticas públicas que garantam a soberania alimentar e o acesso pleno a Direitos econômicos, sociais, políticos e culturais a estas comunidades, por meio do intercâmbio de experiência entre essas comunidades e os atores envolvidos. Mais informações podem ser obtidas na página eletrônica da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (www.seppir.gov.br).

comunidades rurais negras. Já em 1983, inicia-se o trabalho dessa entidade com as comunidades negras rurais do Maranhão, por meio do Projeto “Comunidades Negras no Meio Rural Maranhense”. Houve também o Encontro de Raízes Negras em 1985 no Pará. No Maranhão, o Centro de Cultura Negra (CCN) realizava visitas aos agrupamentos negros rurais no interior e realizou o I Encontro de Comunidades Rurais do Maranhão, cujo tema era “O negro e a Constituição Brasileira”, para articulação desses grupos e para discutir estratégias de influência na Constituinte que se anunciava⁴⁶. A partir desse encontro, surge, em 1987, o Projeto Vida de Negro⁴⁷, para levantar formas de uso e posse da terra, condições de vida, manifestações culturais, religiosas e a memória oral desses agrupamentos e permitiu a maior articulação e organização de novos encontros acerca do tema (Arruti, 2009 e Melo, 2008).

No que tange ao aspecto jurídico, o termo volta a ser utilizado quando do advento da Constituição de 1988, conforme referenciado anteriormente. Conforme o historiador Dimas Salustiano da Silva, em 20 de agosto de 1987, o Deputado Carlos Alberto Caó, membro do PDT do Rio de Janeiro, apresentou emenda popular, para que fosse inserida no Título X (Disposições Transitórias), onde coubesse, o seguinte texto:

“Art. Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (transcrito em Silva, 1997, p. 14-15)

O texto foi alvo de três emendas modificativas onde não houve alteração do termo “comunidades remanescentes de quilombos”. Na redação final acerca das comunidades remanescentes de quilombos, proposta pela Senadora Benedita da Silva, entretanto, a referência aos documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos ficou no Capítulo referente à cultura e o reconhecimento de terras foi apreciado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Para Dimas Salustiano da Silva, o art. 68 está nas Disposições Transitórias, “em virtude de não ter recebido aprovação no

⁴⁶ Sobre o assunto VER Rodrigo Gonçalves de Souza (2013).

⁴⁷ O primeiro mapeamento sistemático sobre comunidades negras rurais no Brasil começou a ser realizado no Maranhão em 1988 pelo Projeto Vida de Negro (PVN), criado a partir da parceria entre o Centro de Cultura Negra (CCN) e a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH) utilizando como base o texto do antropólogo Alfredo Wagner de Almeida, “Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito” Para saber mais sobre o assunto: Projeto Vida de Negro – 10 anos de luta pela regularização e titulação das Terras de Preto do Maranhão. Organizado por SMDDH/CCN em 1998.

capítulo da cultura – disposição permanente–, passou a ter uma configuração de dispositivo transitório atípico, vez que só pôde ser aprovado no apagar das luzes dos trabalhos de feitura da nova Constituição” (sic) (Cf. Nuer, 1997, p.23). Para a antropóloga Ilka Boaventura Leite, “o debate sobre a titulação das terras dos quilombos não ocupou, no fórum constitucional, um espaço de grande destaque e suspeita-se mesmo que tenha sido aceito pelas elites ali presentes, por acreditarem que se tratava de casos raros e pontuais, como o do Quilombo de Palmares” (LEITE, 2002, p. 19). O texto constitucional era bastante tímido em relação aos debates das comunidades rurais negras que se organizavam.

O contexto acima referido, de diversidade de usos e significados sobre o substantivo quilombo e, no limite, de discordância sobre o conteúdo do termo, pode ser utilizado para explicar a utilização da fórmula “comunidades remanescentes de quilombos”. De igual forma, é possível explicar os diferentes termos utilizados na própria Constituição, conforme destaca Ilka Boaventura Leite (2008, p. 969):

As reivindicações de organizações de movimentos negros e setores progressistas, como parte da própria reflexão sobre o Centenário da Abolição da Escravidão no País, levadas à Assembléia Constituinte de 1988, favoreceram a aprovação de dispositivos constitucionais concebidos como compensação e/ou reparação à opressão histórica sofrida. A ressemantização do termo “quilombo” pelos próprios movimentos sociais e como resultado de um longo processo de luta veio traduzir os princípios de liberdade e cidadania negados aos afrodescendentes, correspondendo, a cada um deles, os respectivos dispositivos legais. (Sic)

Em um primeiro olhar, é possível perceber na Carta Magna dois usos distintos do quilombo (i) para significar Direito a terra, como suporte de residência e sustentabilidade há muito almejadas nas diversas unidades de agregação das famílias e dos núcleos populacionais compostos majoritariamente, mas não exclusivamente de afrodescendentes, conforme a fórmula do ADCT; (ii) quilombo como um conjunto de ações de proteção às manifestações culturais específicas, como pode ser observado nos artigos 214 e 215, sobre patrimônio cultural brasileiro⁴⁸. Em outras palavras, é possível

⁴⁸ A pesquisadora Ilka Boaventura Leite (2008, p. 970), traz a essa classificação um terceiro sentido ao se referir o uso do termo como um conjunto de ações em políticas públicas e ampliação de cidadania, entendidas em suas várias dimensões e cita os capítulos da Constituição que tratam de Direitos fundamentais e sociais como exemplo, entretanto, acredito que a garantia de Direitos sociais e fundamentais deve-se mais à participação dos movimentos sociais brasileiros quando da Constituinte – em especial ao empenho dos constituintes negros e do movimento social negro, em garantir o combate ao racismo como objetivo constitucional – e ao próprio espírito garantista da Carta Constitucional do que à uma ressignificação do termo quilombo.

identificar nessa ressemantização constitucional duas agendas: a de afirmação, que trazia o quilombo como signo de resistência negra e a necessidade de sua preservação, e a reparatória do quilombo como do desrespeito histórico sofrido pela população, o que demandaria reparação.

A Constituição de 1988 opera uma inversão de valores quando comparada às legislações colonial e imperial. O quilombo – as comunidades remanescentes de quilombos – deixa de ser referenciado como categoria de mobilização do aparato repressivo e passa a ser considerado como categoria de detenção de Direitos, o que demandaria uma prestação positiva do Estado para reparar danos e garantir Direitos àquela parcela da população. É preciso destacar, entretanto, que a constituição não traz nenhum conceito jurídico do termo e não avança nos debates, ainda que tímidos, realizados no campo da Política, da Antropologia e da História. Se o art. 68 do ADCT falava de Direito à terra, também é de se estranhar que sua discussão tenha passado ao largo da discussão sobre reforma agrária e estrutura fundiária no Brasil.

O uso de termos distintos para garantir Direitos igualmente diversos não deve ser obra apenas do acaso; precisar essas diferenças será uma necessidade do estado e da sociedade para a garantia do cumprimento dos comandos institucionais. De igual modo, faltava ao Estado brasileiro um aparato institucional que permitisse a efetiva implementação do comando constitucional. Dito de outra forma, os Direitos estavam formalmente assegurados, porém seria necessário definir seu conteúdo, como assegurá-los e quem seriam os destinatários de tais Direitos – e quem teria Direito de reclamá-los. Na próxima parte desse texto, tratarei do cenário pós-constitucional para entender o aparato normativo e institucional criado até chegarmos a norma vigente nos dias de hoje e ao Programa Brasil Quilombola.

2.2.2 O período pós-Constituinte

A Carta Magna reconheceu ao longo do seu texto diversos Direitos que, ainda que não tratassem diretamente da promoção da igualdade racial, tratavam de questões transversais como a igualdade e o combate à discriminação. Tais Direitos permitiram que o Estado Brasileiro, ao longo dos anos, implementasse políticas de combate à discriminação e de promoção da igualdade racial. Nesse sentido, podemos destacar : (i) artigos 1º que trata da dignidade da pessoa humana; (ii) o artigo 3º, que estabelece como objetivo fundamental da República o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e

redução das desigualdades, e afirma a recusa a qualquer tipo preconceito ou discriminação; (iii) o artigo 4º que estabelece prevalência dos Direitos humanos como princípio das relações internacionais brasileiras; (iv) o artigo 5º que em seu inciso XLII estabelece repúdio ao racismo e o caracteriza como crime inafiançável e imprescritível; (vi) no artigo 7º, em seu inciso XXX, consta a proibição da diferença salarial ou admissão por motivos de cor; e (vii) há garantia de uma educação sem preconceitos presente no art. 227 e que tenha o pluralismo de ideias como princípio (artigo 206, III), Houve ainda o reconhecimento constitucional da pluralidade étnico-racial brasileira, pela (vii) fixação das datas comemorativas significativas para os diferentes “segmentos étnicos nacionais” (Art. 215) e (ix) o acolhimento das contribuições de diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro no ensino de História (Art. 242). (Jaccoud, 2009, p.27-29). A Constituição Federal pode ser entendida como marco jurídico no que tange à garantia de Direitos e ao combate ao racismo como política de Estado no Brasil⁴⁹ (Jaccoud et alli, 2009, p. 271). Além disso, ela reconhece uma dimensão material da igualdade e da liberdade, não se restringido ao entendimento desses Direitos de acordo com a visão mais liberal dos Direitos fundamentais, uma vez que prevê diversas medidas positivas para a consecução desses Direitos.

Vale lembrar que o ano de 1988, marcava o ano do centenário da Abolição da Escravatura. O movimento negro empenhou-se em transformá-lo em uma data de denúncia das desigualdades raciais brasileiras, na tentativa de desconstruir a fala corrente que transformava o 13 de maio em uma data festiva, de comemoração da união do povo brasileiro, da mestiçagem entre as três raças formadoras deste, isto é, comemorativa da democracia racial brasileira⁵⁰. Parte desse empenho, consolidou-se na Marcha Contra a

⁴⁹ A abordagem da igualdade racial na Constituição aqui apresentada é bastante sucinta, apenas para ilustrar os elementos jurídicos que possibilitam a criação das políticas de igualdade racial, e em especial aquelas dirigidas aos quilombolas. Para uma abordagem mais completa da igualdade étnico-racial no Direito brasileiro Ver Hédio Silva Júnior(2002) e Daniel Sarmiento (2006).

⁵⁰ De acordo com, Antônio Sérgio Guimarães, perdeu a ideia de que o Brasil “era uma sociedade sem “linha de cor”, ou seja, uma sociedade sem barreiras legais que impedissem a ascensão social de pessoas de cor a cargos oficiais ou a posições de riqueza ou prestígio.” (Guimarães, p. 148) Essa ideia era bastante difundida entre abolicionistas brasileiros, europeus e norte-americanos. Tal ideia, no Brasil moderno, deu lugar à construção mítica de uma sociedade sem preconceitos e discriminações raciais, em especial pela divulgação dos trabalhos de Gilberto Freyre que, embora não tenha usado a expressão “democracia racial” defendia as relações harmoniosas entre as raças brasileiras, bem como retomou a velha utopia do paraíso racial, cara ao senso comum dos abolicionistas, dando-lhe uma roupagem científica. Essa crença passou a ser parte do léxico político brasileiro e em comumente divulgada nas representações sobre e a sociedade brasileira difundida entre acadêmicos e amplamente apropriada pelo senso comum. O movimento negro brasileiro desde o final da década de 60, com Abdias do Nascimento e, especialmente, no fim da década de 70, com o surgimento do Movimento Negro Unificado, vem tornando-se voz dissonante contra o discurso da democracia racial denunciando-a como um mito e expondo as desigualdades raciais existentes no país.

Farsa da Abolição, ocorrida em 11 de maio de 1988, no Rio de Janeiro. O protesto reuniu mais de 5 mil pessoas no centro da cidade e foi violentamente reprimido pelo Exército Brasileiro. (Abreu, 2014).

No âmbito estatal, houve a criação da Fundação Cultural Palmares⁵¹ (FCP por meio da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988 promulgada no Governo Sarney. O órgão é vinculado ao Ministério da Cultura e tem como objetivo realizar ações de promoção e preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira, conforme o artigo 1º da lei. No ano seguinte, foi aprovada a Lei nº 7.716, de 1989, de autoria do deputado federal Carlos Alberto Oliveira⁵² (projeto de lei 688). Ainda em vigor, a legislação define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor e determina a pena de reclusão a quem tenha cometido atos de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. Com a sanção, a lei regulamentou o trecho da Constituição Federal que torna inafiançável e imprescritível o crime de racismo. O reconhecimento constitucional da necessidade de combate ao racismo e a instauração do regime democrático, permitiu mudanças não apenas no governo, mas também na sociedade civil. A democratização, marcada pelo surgimento da nova Constituição, permitiu também a rearticulação e fortalecimento dos

Para saber mais sobre o assunto VER Guimarães (2001), artigo em cujas lições se baseiam essa nota de rodapé e Hasenbalg (1996).

⁵¹ A constituição da Fundação Cultural Palmares viabilizou-se com a edição do Decreto n.º 418, de 10 de janeiro de 1992, que aprovou o seu estatuto. Conforme o Estatuto da FCP, esta haveria de constituir-se sob a forma de fundação pública, vinculada à Secretaria da Cultura da Presidência da República, hoje Ministério da Cultura, com prazo de duração indeterminado.

⁵² O mesmo deputado já havia proposto a lei nº 7.437/1985, conhecida como "Lei Caó", que incluía entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceito de raça, de cor, de sexo ou de estado civil, dando nova redação à "Lei Afonso Arinos" - Lei nº 1.390, de 3 julho de 1951. Eunice Prudente (1980), tecendo comentários a Lei Afonso Arinos defendeu, de forma pioneira, a necessidade de inclusão dos atos resultantes do preconceito racial como crime contra a pessoa e, nesse sentido, um novo enquadramento penal mais apto a tratar a gravidade da discriminação racial existente no país. Essa tipificação só viria ocorrer mais tarde em 1989, quando do advento da Lei nº 7716/ 1989 de autoria do Caó e seu aperfeiçoamento pela nº 9459, de 13 de maio de 1997, de autoria do então deputado Paulo Paim.

movimentos sociais e a criação de novos grupos de expressão nacional⁵³, que representavam a população negra, mas traziam em seu bojo a discussão e o combate as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos de subordinação e, conseqüentemente, de poder, como raça, classe, gênero, orientação sexual.⁵⁴

Ainda no aspecto normativo, cumpre salientar que a Constituição Estadual do Maranhão (1989), em seu artigo Art. 229, garante a titulação das terras às Comunidades Remanescentes de Quilombos do Estado. De igual forma, os Estados do Pará e São Paulo também têm legislações estaduais que determinam sobre a questão da regularização dos territórios quilombolas. Passando-se para a sociedade civil, é no Estado do Pará onde surge uma das primeiras organizações quilombolas a Associação das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Município de Oriximiná – Arqmo, em 1989, na mesma região onde mais tarde seria reconhecido o primeiro território quilombola. A Arqmo hoje em dia integra a direção da Malungu– Coordenação Estadual das Associações das Comunidades Quilombolas do Pará. No Maranhão, foi criada a Coordenação Estadual Provisória dos Quilombos Maranhenses, em 1994, a primeira articulação quilombola estadual⁵⁵. (Melo, 2008)

⁵³ Conforme nos explica Antônio Sérgio Guimarães (2001), antes da democratização, houve o surgimento do Movimento negro Unificado contra a Discriminação racial - MNU, em 1978. Na década de 1970, já estava em atuação nas principais cidades brasileiras, um sem número de entidades culturais negras, todas em busca de afirmação étnica. Com a democratização, entretanto, há uma proliferação do movimento negro em entidades independentes da sociedade civil, com o surgimento das organizações não governamentais. Para exemplificar: em 1988 é fundado o Geledes – Instituto da Mulher Negra; em 1989, o CEAP - Centro de Articulação de Populações Marginalizadas; em 1990, o CEERT - Centro de Estudos das Relações do Trabalho e Desigualdades; em 1993, o Fala Preta – Organização de Mulheres Negra. Ressalte-se que, embora eu tenha destacado aqui apenas os movimentos mais recentes, a historiografia dá conta da organização de movimentos de resistência negra, com características diversas a depender do período, em toda a história do país, como exemplo, cito a fundação da Frente Negra Brasileira, em São Paulo, 1931, o Teatro Experimental do Negro, fundado em 1944 no Rio de Janeiro, por Abdias do Nascimento. Sobre o assunto: Domingues (2007) e Guimarães(2001).

⁵⁴ O termo corrente nas Ciências Sociais para caracterizar essa abordagem dos vários eixos de opressão como raça, gênero e sexualidade é interseccionalidade, termo foi cunhado por Kimberlé Crenshaw na década de 90. Embora pareça anacrônico usar um termo cunhado posteriormente aos fatos, é sempre bom lembrar que as práticas precedem as teorias acerca delas.

⁵⁵ A organização foi substituída em 1997 pela Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão – Aconeruq, conforme nos aponta Melo (2008).

Tabela 1: Marcos da política racial no governo Sarney

Como ação da sociedade civil no em relação às comunidades quilombolas destaca-se, ainda, a criação em 1995 da Articulação Nacional das Comunidades Remanescentes de Quilombo (ANCRQ), sediada no Projeto Vida de Negro já referido (MA). Essa articulação foi a responsável pelos inúmeros encontros pela causa quilombola, principalmente no Nordeste. O ano de 1995 trouxe diversos marcos para a política racial, em razão da comemoração do tricentenário de Zumbi dos Palmares. Nesse ano, foi concedido o primeiro título coletivo de propriedade de suas terras a comunidade quilombola Boa Vista, sete anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O território é situado no estado do Pará, no município de Oriximiná⁵⁶. Em novembro de 1995, ocorreu o I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas. Desse encontro resultou um documento que listava 50 comunidades quilombolas com demandas pelo reconhecimento territorial. O INCRA editou, em 22 de novembro de 1995, a Portaria n.º 307, disciplinando a demarcação e a titulação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, não havia, entretanto, uma descrição detalhada do processo de titulação. Nesse mesmo mês e ano foi realizada a “Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida”. A organização da marcha entregou a representantes do governo federal um documento denominado Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, contendo demandas da população negra sobre democratização da informação, mercado de trabalho, educação, cultura e comunicação, saúde, violência, religião e terra.

Em resposta a esse documento, o Governo Federal, em decreto de 20 de novembro de 1995, expedido pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, criou o

⁵⁶ Depoimentos dos quilombolas informam que a mobilização pela titulação começou em 1989. Daniel Souza, da Comunidade Jauari, relata a dificuldade de entender o processo de titulação, não somente dos membros da comunidade, mas do próprio Incra. Disponível em <http://www.quilombo.org.br/#!/luta-pela-terra/c1jxp>. Acesso em 28.09.2013

Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra – as GTI – composto por oito membros da sociedade civil pertencentes ao Movimento Negro, oito membros de Ministérios governamentais e dois de Secretarias, encarregados de propor ações de combate à discriminação racial, promover políticas governamentais antidiscriminatórias e de consolidação da cidadania da população negra e apoiar iniciativas públicas e privadas com a mesma finalidade⁵⁷.

No que diz respeito às comunidades remanescentes de quilombo o plano de Ação do GTI previa: (i) mobilizar as lideranças do Movimento Negro, integrando-as aos colegiados estaduais de valorização da população negra, com a incumbência de atuar na localização de comunidades ainda não catalogadas, no levantamento de informações sobre aquelas já conhecidas e nos projetos de desenvolvimento integrado; (ii) ampliar e agilizar os processos de titulação de terras, em articulação com o INCRA e os institutos de terras dos Estados e os órgãos de defesa do meio ambiente; (iii) elaborar projetos de desenvolvimento integrado de comunidades, em articulação com estados e municípios e as respectivas lideranças do Movimento Negro.

Em 1996, surge a Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq. A ideia surge no Encontro de Avaliação do I Encontro Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas, realizado em Bom Jesus da Lapa – Bahia. A Comissão funcionou, inicialmente, com apoio institucional do CCN–MA e Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, em seguida com apoio da Aconeruq. A Conaq projetou o movimento quilombola no contexto nacional, sendo reconhecido, até os dias de hoje, como um dos mais ativos agentes do movimento negro no Brasil da atualidade, sendo referência na interlocução com diversos atores institucionais acerca da questão quilombola. (Melo, 2008)

O Governo Federal lançou, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual possuía entre seus objetivos o desenvolvimento de ações afirmativas para negros em universidades, escolas técnicas e profissionalizantes e a formulação de políticas compensatórias para a igualdade racial. O documento não traz metas específicas para a comunidade remanescentes de quilombos, contudo há uma meta de curto prazo, para “apoiar o grupo de trabalho interministerial criado por Decreto Presidencial de 20 de

⁵⁷ O discurso do então presidente Fernando Henrique de criação do GTI, afirmando sua criação como resposta a mobilização da Marcha Zumbi está disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/construindo-a-democracia-racial>. Acesso em 27.09.14

novembro de 1995 com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra” e uma de médio prazo para “promover o mapeamento e tombamento dos sítios e documentos detentores de reminiscências históricas, bem como a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras”.

A Medida Provisória n.º 1.911–11, de 26 de outubro de 1999, incorporou à área de competência do Ministério da Cultura a atribuição de assegurar “cumprimento do disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Isto foi feito por meio da inserção de uma alínea c, pela referida medida provisória, no então art. 14, inc. V da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998 — Lei de Organização da Presidência da República e dos Ministérios. Em dezembro do mesmo ano, tal competência foi delegada pelo Ministro da Cultura à Fundação Cultural Palmares – FCP. A delegação realizou-se por meio da Portaria ministerial n.º 447, de 2 de dezembro de 1999⁵⁸. A medida foi bastante criticada porque a FCP vinha se ocupando dos procedimentos de reconhecimento do território, como visitas e contratações de laudos antropológicos, mas ela não dispunha dos mecanismos e dos poderes necessários para proceder à desapropriação de terras.

No que tange ao Planejamento e à questão racial, no Plano Plurianual de 2000 a 2003, havia um programa denominado Cultura Afro-Brasileira, sob a responsabilidade da Fundação Cultural Palmares, o qual tinha como objetivo promover a valorização da cultura negra no Brasil, por meio do apoio e fomento a projetos culturais afro-brasileiros, do reconhecimento, demarcação e titulação de comunidades. Esse é o único programa que trata da questão racial nesse plano (Negreiros, 2013, p. 39). Como resultado desse programa podem ser listados a identificação de 724 comunidades remanescentes de quilombos, sendo 43 oficialmente reconhecidas e 18 tituladas, bem como a criação do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Remanescentes de Quilombos⁵⁹.

⁵⁸ Em dezembro de 2000, aquela função de cumprimento do disposto no art. 68 do ADCT, que estava sob a incumbência do Ministério da Cultura e fora delegada à FCP por meio de portaria, seria incorporada ao rol de competências da fundação por expresse mandamento legal. Com efeito, a Medida Provisória n.º 2.123-27, de 27 de dezembro de 2000, acrescentou um inciso III e um parágrafo único ao art. 2.º da Lei n.º 7.668/88. Essa MP foi alterada pela Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31.8.2001 dando competência para realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação e acrescentou um parágrafo único determinando a Fundação como parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários, sem menção a desapropriação. Essa última redação é a atualmente vigente.

⁵⁹ Além desses resultados diretamente ligados à questão quilombola o site da Fundação Cultural Palmares lista a inauguração da Vila dos Palmares, parque temático que reproduz trecho do que teria sido o mocambo de Macacos, capital do quilombo dos Palmares; o reconhecimento como território cultural afro-brasileiro o local onde se localizava a Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos, em Pirenópolis (GO), edificação

No âmbito do GTI foi articulado o apoio à participação brasileira da 3ª Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em Durban, na África do Sul. Em 1999 foram realizados encontros nacionais para promover essa preparação por parte da sociedade civil e no ano 2000 foi formado o Comitê Impulsor Pró-Conferência. Entre os dias 31 de agosto e 8 de setembro de 2001, o Brasil participa expressivamente da Conferência de Durban com 42 delegados e mais de 300 participantes da sociedade civil. Em seu artigo 13, a Declaração de Durban:

13. Insta os Estados, de acordo com a normativa internacional dos Direitos humanos e seus respectivos ordenamentos jurídicos, a solucionarem os problemas de propriedade de terras ancestrais habitadas por gerações de afrodescendentes e a promoverem a utilização produtiva da terra e o desenvolvimento abrangente destas comunidades, respeitando sua cultura e suas formas específicas de tomada de decisão;

A Conferência é uma baliza das políticas de promoção da igualdade racial, em razão da influência que exerce sobre uma série de políticas e ações que posteriormente foram adotadas pelo governo brasileiro. (Jaccoud e Beghin, 2002). Contudo, no mesmo ano, apenas dois dias depois da realização da Conferência, o reconhecimento da titulação das comunidades remanescentes de quilombo sofreria importante golpe. O decreto presidencial nº. 3.912, de 10.09.2001 estabeleceu obstáculos importantes à aplicação do artigo 68 (ADCT/CF-88). O decreto estabelecia que:

Art. 1º: Compete à Fundação Cultural Palmares – FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:

I – eram ocupadas por quilombos em 1888; e

II – estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.

Ou seja, era necessário que as comunidades comprovassem uma história de cem anos de posse, desde 13 de maio de 1888, até a data de promulgação da Constituição de 1988. No mesmo dia, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República apresentou o Parecer SAJ nº 1.490, de 10 de setembro de 2001. A consulta questionava a competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), bem

construída no final do século XVIII; a restauração da Casa da Flor (RJ), importante referência arquitetônica da cultura afro-brasileira e, por último, a realização de 8 préconferências temáticas sobre a Conferência Mundial da ONU Contra o Racismo. Disponível em: www.palmares.gov.br Acesso em 24.04.15.

como do INCRA, promover desapropriações e reconhecer o domínio de terras em favor de comunidades quilombolas.

O parecer concluía pela incompetência desses órgãos, com base no raciocínio de que a Constituição teria, tão somente, reconhecido um Direito de propriedade pré-existente dos remanescentes das comunidades dos quilombos. De acordo com esse raciocínio, seria necessária posse mansa, pacífica e prolongada de terras daqueles que, à época imperial, formavam aqueles agrupamentos organizados de escravizados fugitivos não cabendo desapropriação de terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Segundo o parecer, a “autorização constitucional para a intervenção da União nos casos disciplinados pelo citado artigo cinge-se à emissão de títulos de propriedade.” (SBDP, 2002, p. 23).

O decreto e o parecer acima referido foram objeto de severas críticas e tiveram, como resultado prático, a total paralisia das ações para a titulação de terras. Ficava cristalizado, o conceito de quilombo histórico na legislação, fazendo tabula rasa das discussões existentes no ambiente acadêmico, em especial na antropologia, nos movimentos sociais, aqui amplamente citados e no Legislativo – havia um projeto de lei PL 3207/1997⁶⁰ sendo discutido pelos parlamentares – e no próprio governo pelo MDA e pelo INCRA. Aqui, fica claro como a *policy image* pode retirar uma questão da esfera pública de debate, restringindo-a a um pequeno número de atores, conforme retratado pela teoria do equilíbrio pontuado. A representação do quilombo como um fenômeno “histórico”, na interpretação do Presidente e de sua assessoria jurídica, retirava do debate diversos atores sociais, bem como, deslocava a competência dos setores do governo que começavam a interpretar o reconhecimento das comunidades de quilombo como uma reforma agrária especial. Mais do que isso, essa interpretação resultou na paralisia das ações de reconhecimento o que, certamente, agradou setores contrários à reforma agrária e ao reconhecimento do Direito ao território dessas comunidades.

No dia 13 de maio de 2002, o governo federal institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas, sob a coordenação da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça. Nesse mesmo dia o governo de Fernando Henrique Cardoso, baseado em pareceres do Ministério da Justiça e da Fundação Cultural Palmares,

⁶⁰ O projeto pretendia regulamentar o procedimento de titulação de propriedade imobiliária aos remanescentes das comunidades dos quilombos, na forma do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Sua tramitação pode ser consultada em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19275>

vetou na íntegra o Projeto de Lei 3207/1997 (Mens. Presidencial 370/2002). O PL 3207/1997 (origem PLS 129/1995) era de autoria da Senadora Benedita da Silva, do Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro.

Em 2002, o governo brasileiro lançou o 2º Plano Nacional de Direitos Humanos, cujas metas representaram uma ampliação daquelas fixadas no I PNDH, se consideradas as voltadas para valorização da população negra, com larga influência da Declaração e do Plano de Ação de Durban. As ações propostas dizem respeito, sobretudo, às áreas de justiça, educação, trabalho e cultura, e também, o reconhecimento dos males causados pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravizados, que constituem crime contra a humanidade e cujos efeitos, presentes até hoje, devem ser combatidos por meio de medidas compensatórias.

O programa trazia 5 metas específicas para as comunidades remanescentes de quilombos, quais sejam: estimular a criação e o funcionamento de programas de assistência e orientação jurídica para ampliar o acesso dos afrodescendentes à justiça; apoiar a regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento da propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos; promover o cadastramento e a identificação das comunidades remanescentes de quilombos, em todo o território nacional, com vistas a possibilitar a emissão dos títulos de propriedade definitiva de suas terras; Apoiar medidas destinadas à remoção de grileiros e intrusos das terras já tituladas das comunidades de quilombos; e Apoiar projetos de infraestrutura para as comunidades remanescentes de quilombos, como forma de evitar o êxodo rural e promover o desenvolvimento social e econômico dessas comunidades⁶¹

Após quase uma década de intenso debate, finalmente, em 25 de julho de 2002, o Brasil depositou instrumento de ratificação referente à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, por meio do Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002. A Convenção entrou em vigor internacional, em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38; em vigor desde 2003⁶².

⁶¹ Disponível em http://dhnet.org.br/dados/pp/edh/pndh_2_integral.pdf. Acesso em 27.09.2014.

⁶² A Convenção 169 da OIT dirigida aos povos indígenas e tradicionais e tribais afirma em reconhece a necessidade desses povos de “assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”. Apesar de fazer referência expressa às populações indígenas e tribais, o alcance das disposições da Convenção vai bem mais além, atingindo os povos e as comunidades tradicionais. Há uma discussão sobre a aplicabilidade da Convenção aos remanescentes quilombolas no Brasil, mas já há jurisprudência afirmando a aplicabilidade (Oliveira Júnior 2014). Mais tarde a Convenção será citada pelo

Tabela 2: Marcos da política racial no governo Fernando Henrique Cardoso

Apresento, ainda, o quadro das normas pertinentes à política racial e quilombola até 2001:

Tabela 3: Resumo da legislação racial e quilombola até 2001.

Data	Evento	Norma
22.08.1988	Autorizada a criação da Fundação Cultural Palmares	Lei 7688/88
05.01.1988	Promulgada a Constituição Federal, contendo o art. 68 da ADCT e diversos conteúdos acerca da igualdade material e do combate ao racismo.	CF/88
10.01.1992	Criada, de fato, a Fundação Cultural Palmares.	Decreto 418/902
24.01.1992	Regulamentou a aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Seus dispositivos foram adotados na regularização fundiária dos primeiros territórios quilombolas.	Decreto 433/1992
08.01.1995	Instituído o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra – GTI.	Decreto s/nº

próprio governo como um dos marcos legais do Programa Brasil Quilombola. Inteiro teor da convenção disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em 4.04.2015

22.11.1995	O INCRA define um plano de trabalho para concessão da titularidade de terras as comunidades remanescentes de quilombos	Portaria Incra 397/85
13.05.1996	Instituído o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual possuía entre seus objetivos o desenvolvimento de ações afirmativas para negros e a formulação de políticas compensatórias para a igualdade racial.	Decreto 1904/1996
26.10.1999	É introduzida na área de competência do Ministério da Cultura a atribuição do cumprimento do disposto do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	MP 1911–11/99
02.12.1999	O Ministério da cultura delega a competência do cumprimento do disposto no art. 68 da ADCT à Fundação Cultural Palmares	Portaria MC 447/99
27.12.2000	São incorporadas expressamente ao rol de competências da Fundação Cultural Palmares, as atribuições de realizar a identificação, reconhecimento, delimitação e a demarcação das terras ocupadas por quilombo, bem como conferir e promover o registro dos títulos de propriedade	MP 2123–27/2000
26.01.2001	Alterada a competência do Ministério da Cultura, que passa a ser a aprovação da delimitação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombo e a determinação de suas marcações, que serão homologadas mediante decreto e não mais o cumprimento do disposto no art. 68 do ADCT, isto é, há uma restrição de competências.	MP 2123–28/2001
31.8.2001	A Fundação Cultural Palmares recebeu a competência para realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação e titulação e acrescentou um parágrafo único determinando a Fundação como parte legítima para promover o registro dos títulos de propriedade nos respectivos cartórios imobiliários, sem menção a desapropriação.	MP 2216–37/2001
31.08.2001	Ocorre a Conferência de Durban onde é afirmado que o racismo, a discriminação racial e a intolerância correlata constituem uma negação dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e insta os Estados a adotarem medidas positivas no combate à discriminação.	Declaração de Durban

10.09.2001	O parecer da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, propugna a ilegitimidade o Ministério do desenvolvimento Agrário e do Inbra para promover desapropriação e reconhecer o domínio de terras em favor dos remanescentes de quilombos.	Parecer SAJ 1490/2001
10.09.2001	É Editado decreto, amparado no parecer SAJ 1490/01, com o objetivo de regulamentar “as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas”	Decreto 3912/2001
13.05.2002	Promulgado o Decreto que institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas	Decreto 4.228/2002.
13.05.2002	Lançado o II Plano Nacional de Direitos Humanos, ampliando as metas as fixadas no I PNDH no tocante à valorização da população negra, e oriundas da Declaração e do Plano de Ação de Durban. Contém metas específicas para as comunidades quilombolas	Decreto 4.229/2002.
13.05.2002	Nesse mesmo dia o governo de Fernando Henrique Cardoso, baseado em pareceres do Ministério da Justiça e da Fundação Cultural Palmares, vetou na íntegra o Projeto de Lei 3207/1997 que pretendia regulamentar o art. 68 da ADCT.	Mens. Presidencial 370/2002
25.07.2002	Depositado instrumento de ratificação pelo Brasil junto ao Secretário Executivo da OIT referente à Convenção 169 do órgão sobre povos indígenas e tribais.	Decreto 143/2002

No ano de 2003, no Governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva⁶³, foi criada a Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, em 21 de março, por meio da Medida Provisória nº 111 (convertida na Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003), a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Decreto nº

⁶³ Vale dizer que antes mesmo de tornar-se presidente, Lula e seu partido já haviam dado indícios de que acompanhavam o debate da sociedade em torno da questão étnico-racial. Tanto é assim que quando da campanha eleitoral, o Partido dos Trabalhadores lançou o “Programa Brasil Sem Racismo” em 2002. (Brasil: Programa Brasil Sem racismo, 2002).

4.886/ 2003) o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR⁶⁴ e foi aprovada a Lei nº 10.639/03.⁶⁵ Houve ainda a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, o Fipir, um espalho de pactuação com o intuito de favorecer a descentralização e coordenação da política racial⁶⁶. A questão racial ganha, então, grande destaque na agenda governamental. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR),

[...] se reconhece como originária do histórico movimento negro do Brasil e se pauta no reconhecimento de que o racismo consiste em um elemento fundante do Estado brasileiro, pois as estruturas da vida social, da produção e da apropriação de bens – materiais e simbólicos – e as esferas de poder no país são permeadas por desigualdades étnico-raciais. A ênfase na população negra é decorrente também do fato de este ser o primeiro grupo étnico-racial a se organizar politicamente no país, com vistas a superação do racismo. (Heilborn, Araújo & Barreto, 2010, p. 01).

No mesmo ano ocorreu a promulgação do Decreto Federal 4887/2003 que regulamentou o processo de titulação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos, e traz um novo conceito para o termo quilombo, mais alinhando ao conceito de quilombo contemporâneo, para utilizar o termo cunhado por Arruti. Isto porque não se atrela a nenhuma comprovação de posse quando da abolição da escravatura, conforme o que havia sido determinado no governo Fernando Henrique, entretanto conceituavam-se as comunidades remanescentes de quilombo com base na autodefinição e na importância do território para sua reprodução física, cultural e socioeconômica.

O artigo 19 do mesmo decreto, instituiu ainda o Comitê Gestor integrado para a criação de plano de etnodesenvolvimento⁶⁷ destinado às comunidades remanescentes de

⁶⁴ O CNPIR é um órgão colegiado de caráter consultivo, com composição paritária, sendo 22 membros da sociedade civil e 22 representantes da Poder público Federal, sendo integrante da estrutura da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). Foi criado pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003, com alterações feitas pelo Decreto nº 6.509, de 16 de julho de 2008, os quais dispõem sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho.

⁶⁵ A lei 10.639 de 9 de janeiro de 2013 modifica a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e torna obrigatório o ensino da “História e Cultura Afro-Brasileira e Africana” no Brasil, bem como inclui o 20 de novembro como data comemorativa no Calendário Escolar.

⁶⁶ Para a estruturação do Fórum foi firmada parceria entre a Seppir e a Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES).

⁶⁷ O termo etnodesenvolvimento pode referir-se ao desenvolvimento econômico de um grupo étnico ou ao desenvolvimento da etnicidade de um grupo social. De acordo com Little, essas duas acepções existem “em relação dialética constante de tal modo que o desenvolvimento da etnicidade sem um correspondente avanço no plano econômico só promoveria a existência de grupo étnico marginal e pobre; e um desenvolvimento econômico que destrói as bases da etnicidade de um grupo representaria uma volta à

quilombo por 1 representante de cada um dos seguintes órgãos (i) Casa Civil da Presidência da República; Ministérios (ii) da Justiça; (iii) da Educação; (iv) do Trabalho e Emprego; (v) da Saúde; (vi) do Planejamento, Orçamento e Gestão; (vii) das Comunicações; (viii) da Defesa; (ix) da Integração Nacional; (x) da Cultura; (xi) do Meio Ambiente; (xii) do Desenvolvimento Agrário; (xiii) da Assistência Social; (xiv) do Esporte; (xv) da Previdência Social; (xvi) do Turismo; (xvii) das Cidades; (vxiii) do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; e das Secretarias Especiais da Presidência da República (xix) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; (xx) de Aquicultura e Pesca; e (xxi) dos Direitos Humanos.

Essa nova regulamentação jurídica, permitiu que os processos de titulação fossem retomados. O processo de mapeamento, reconhecimento e titularização das comunidades, com ampla colaboração da sociedade da sociedade civil, com destaque para os próprios quilombolas, possibilitou a identificar a necessidade de, para além da realização do processo de regularização fundiária, era preciso consolidar os marcos das políticas de estado para as áreas quilombolas, como, por exemplo, incentivos a agricultura familiar, saúde, educação, saneamento básico, eletrificação, entre outras. É dentro desse contexto que nasce o Programa Brasil Quilombola (PBQ) que será esmiuçado no próximo capítulo.

Se aplicarmos o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984), apresentando no primeiro capítulo desse trabalho, para entender à ascensão da questão quilombola à agenda, podemos perceber que embora o quilombo fosse uma questão e houvesse uma mobilização em torno desta questão antes da Constituição de 1988, a primeira vez que ela se torna um “problema de política” é com sua inserção na Carta Magna. Ainda assim, nos anos de 1988 a 2003, e em especial com o Parecer SAJ 1490/2001 e o Decreto 3912/2001, o quilombo foi visto pelas lentes de um viés marcadamente histórico e cultural. Essa representação fazia com que os conflitos fundiários envolvendo territórios quilombolas ou a melhoria das condições de vida, não entrassem na agenda.

A corrente de alternativas e soluções para os problemas quilombolas, entretanto, já vinha sendo forjada por acadêmicos, em especial por antropólogos, pelo movimento negro e pelas próprias comunidades negras rurais há pelo menos 15 anos, desde os

hegemonia da modernização que foi altamente destruidora da diversidade cultural.” (2002, p 39-40). No âmbito do Programa Brasil Quilombola o termo é utilizado mais para tratar do desenvolvimento econômico dessas comunidades tradicionais, com respeito às noções de autonomia, sustentabilidade, de garantia de controle e participação desses povos quando do desenvolvimento de propostas endógenas e formulação e execução de políticas públicas que lhes afetem.

primeiros encontros rurais negros locais, passando pelo mapeamento das comunidades quilombolas feito pelo projeto Vida de Negro em 1988, os primeiros estudos antropológicos, a consolidação de posição da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) até os encontros nacionais das comunidades rurais negras e a estabilização dessas representações quilombolas no cenário nacional.

Por fim, ressaltamos evidente que a mudança do governo, isto é, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva e os compromissos que o Partido dos Trabalhadores havia feito com o movimento social negro ainda em campanha alteraram o “clima” permitindo uma maior institucionalização da questão racial e a mudança de entendimento acerca do conceito de quilombo. Essa mudança permitiu a convergência entre os três fluxos e possibilitou à ascensão da questão quilombola à agenda. Aqui, a figura do presidente foi essencial para que a questão saísse das comunidades epistêmicas geradoras de alternativas e adentrasse o dia a dia dos fazedores de política. A definição, entretanto, de como seria esse fazer ficou com o primeiro escalão da burocracia, no caso a Ministra Matilde Ribeiro e seus assessores, alocados na SEPPIR/PR e, mais tarde, com os demais ministérios convidados a pensar o Programa Brasil Quilombola, largamente apoiados nas pesquisas, estudos e reivindicações dos acadêmicos e dos movimentos sociais que atuavam na questão.

A criação da Secretaria propiciou, ainda, a criação de um que Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), documento orientador de políticas públicas que contribuem para o êxito dos objetivos do governo, no sentido de empreender o desenvolvimento sustentável com equidade social, passível de ser alcançado se superadas as desigualdades de raça. De igual modo, em 2005, foi possível a existência da 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CONAPIR, com ampla participação da sociedade civil.

No plano internacional, em 2008 houve a Conferência Regional para América Latina e Caribe – Preparatória para a Conferência de Revisão de Durban e a 2ª Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo–revisão de Durban. No plano interno, em 2009, são aprovados o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Planapir e Plano Nacional de Implementação Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação para a Diversidade Étnico-racial e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana – Plano de Implementação da Lei nº 10639/03. Em 2010 é aprovado o Estatuto da Igualdade Racial que em seus artigos também trata das comunidades quilombolas.

A SEPPIR, conforme informado em seu site⁶⁸, utiliza como referência política o Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), que orientou a elaboração do Plano Plurianual (PPA 2012-2015), resultando na criação de um programa específico intitulado “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial”. Resultou também na incorporação desses temas em 25 outros programas, totalizando 121 metas, 87 iniciativas e 19 ações orçamentárias, em diferentes áreas da ação governamental.

Tabela 4: Marcos da política racial no governo Luís Inácio Lula da Silva

A institucionalização das políticas raciais e da política quilombola no Estado brasileiro pode ser entendida, nesse sentido, como um processo dinâmico resultante dos tempos e contratempos, ou avanços e recuos nas demandas dos movimentos sociais negros, dos estudos acadêmicos e das respostas governamentais a essa movimentação. Trata-se de um movimento de consolidação de demandas, que remete aos primeiros encontros das comunidades negras rurais e visibilidade do quilombo enquanto símbolo de resistência da cultura negra.

Como destaque do governo Lula, podemos citar, ainda, a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/10 promulgada em 20 de julho de 2010⁶⁹. O objetivo

⁶⁸ Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/sobre>. Acesso em 05.10.2014.

⁶⁹ O diploma esteve em tramitação por 10 anos e a versão aprovada, que entrou em vigor em 20 de outubro de 2010, é bastante diferente do originalmente proposto pelo Senador Paulo Paim (Projeto de Lei nº 3.198/00). O texto aprovado foi identificado como um retrocesso pelo movimento social negro antes de sua aprovação e, em razão disso, na 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, ocorrida em

do Estatuto é “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” (art. 1º) e sua diretriz político-jurídica é a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira (artigo 3º).

E num rol não exaustivo trata dos meios para a inclusão racial, a saber: implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social e políticas de ação afirmativa; modificação das estruturas institucionais do Estado e ajustes normativos para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas; eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada; 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 (artigo 4º). O diploma trata ainda da garantia de Direitos fundamentais à população negra políticas de educação, saúde, cultura, esporte e lazer, moradia e trabalho para a população negra, bem como defesa dos Direitos das comunidades quilombolas e proteção da liberdade de crença das religiões de matriz africana.

No tocante ao reconhecimento e titulação das terras quilombolas (artigo 31), a lei limita-se a repetir o disposto na Constituição. Não há a especificação de procedimentos de titulação e reconhecimento das terras quilombolas. Em seu artigo 32, recomenda o desenvolvimento das políticas públicas especiais para essas comunidades; define que os remanescentes das comunidades de quilombo receberão tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas de financiamento público para realização das suas atividades de infraestrutura e atividades produtivas (artigo 33) e afirma que os indivíduos dessas comunidades se beneficiarão de todas as iniciativas previstas nesta e em outras leis para a promoção de igualdade racial.

setembro de 2009, diversas entidades do movimento negro ali representadas divulgaram conjuntamente o “Manifesto em Defesa dos Direitos e da Autonomia da População Negra, o qual defendia o texto original aprovado no Senado Federal em 2005. O texto se opunha especialmente ao corte dos artigos referentes à regularização dos territórios quilombolas, do corte acerca do fundo específico para a viabilização das políticas públicas voltadas a população negra, ao corte dos percentuais de cotas e ao caráter meramente autorizativo que o diploma ganhou, quando das alterações na Câmara dos Deputados. Em defesa do texto a SEPPIR divulgou “Nota de Esclarecimento - Estatuto da Igualdade Racial”, de 03 de setembro de 2009, procurando justificar essas alterações e rebater as críticas. Para saber mais sobre o assunto Ver: Negreiros (2013), Jesus (2013) e Santos et alli (2011).

O diploma instituiu o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), o que pode ser identificada como sua maior contribuição. O Sinapir representa uma forma de organização voltada à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão participar do Sinapir mediante adesão; há ainda a previsão de participação da sociedade civil e da iniciativa privada no sistema. (Artigo 47 e§§). De acordo com seu artigo 48:

“São objetivos do Sinapir:

- I – promover a igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo, inclusive mediante adoção de ações afirmativas;
- II – formular políticas destinadas a combater os fatores de marginalização e a promover a integração social da população negra;
- III – descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais;
- IV – articular planos, ações e mecanismos voltados à promoção da igualdade étnica;
- V – garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas.”

O Estatuto trata também da criação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) e estabelece que elaboração, implementação, coordenação, avaliação e acompanhamento da PNPIR, bem como a organização, articulação e coordenação do Sinapir, serão efetivados pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional, ou seja, a Seppir. Por fim, trata da instituição de Ouvidorias Permanentes no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo para a defesa e promoção da Igualdade Racial, com a atribuição de receber e encaminhar denúncias de preconceito e discriminação com base em etnia ou cor e acompanhar a execução de medidas para a promoção da igualdade.

De um modo geral, o Estatuto pode ser identificado como uma carta programática que apenas autoriza a instituição de políticas da promoção da igualdade racial, indicando objetivos futuros para àqueles governos que desejem adotar políticas de promoção da igualdade racial. Ainda assim, a lei é definida pelo governo como um importante instrumento para a promoção das políticas públicas de igualdade racial.

Na abertura da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (III Conapir), em novembro de 2013, foi assinado pela presidenta Dilma Rousseff, o Decreto

8136/2013, que aprova o regulamento do Sinapir⁷⁰. Em 11 de fevereiro de 2014, foi instituída a Portaria nº 8 que aprova os procedimentos para adesão e as modalidades de gestão previstas no sistema. Dentre outras coisas ficou estabelecido que para os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, incluindo os consórcios públicos, que desejarem aderir de forma voluntária ao Sistema, são pré-requisitos: 1) instituição e funcionamento de Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial; e 2) instituição e funcionamento de órgão de Promoção da Igualdade Racial na estrutura administrativa local. Essa adesão se dá mediante formalização de Termo de Adesão e Compromisso entre os entes federados.

O principal incentivo para essa adesão é o acesso prioritário a recursos federais nos chamamentos públicos a serem realizados pela SEPPIR/PR, o que possibilitará o apoio federal à execução de políticas de promoção da igualdade racial em âmbito local. Os Entes Federados garantirão pontuação adicional nos chamamentos públicos realizados pela SEPPIR, mediante a classificação nas modalidades de gestão. Esta pontuação será definida a partir do grau de institucionalização da política em âmbito local: existência de Conselhos e Órgãos Executivos de Promoção da Igualdade Racial e dos instrumentos necessários à execução da política, como planos e ações. Não está claro, entretanto, como o Sinapir articulará as políticas já existentes e em execução.

O sistema encontra-se em implementação e há um acordo de Cooperação Técnica entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Seppir para fortalecimento do Sistema. O primeiro ente federado a aderir ao sistema foi Rio Branco em 29 de abril de 2014. De acordo com a Secretaria, 3 estados e 11 municípios aderiram ao sistema, e 25 entes federados estão em processo de adesão (03 estados e 22 municípios)⁷¹.

⁷⁰ O sistema foi objeto de consulta popular por intermédio da página Governo Eletrônico, entre os meses de abril e maio de 2013, bem como contou com as contribuições do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), e de gestores(as) de promoção da igualdade racial de Estados, DF e Municípios. Os itens da consulta era: A – Definição e organização do sistema; B – Marcos regulatórios; C – Objetivos do sistema; D – Princípios básicos do sistema; E – Fortalecimento das Políticas de Igualdade Racial com o sistema; F – Ações afirmativas no SINAPIR; G – Instrumentos necessários ao SINAPIR; H – Coordenação e composição do sistema; I – Estrutura do sistema ; J – FIPIR: instituição, objetivos e competências; K – Formas de gestão e atuação do SINAPIR. As contribuições enviadas podem ser visualizadas em: <https://www.consultas.governoeletronico.gov.br/ConsultasPublicas/consultas.do?acao=exibir&id=116>. Acesso em 29.04.15. Não identifiquei quais sugestões foram absorvidas ou não.

⁷¹ Dados disponíveis em <http://www.seppir.gov.br/sinapir/adesao-ao-sinapir-1>. Acesso em 28.04.2015. A notícia não informa a data em que a lista foi preparada e não há como saber o quão atualizada está a informação.

No primeiro ano do governo Dilma, nas notícias e discursos oficiais percebeu-se um maior destaque para as políticas voltadas às comunidades tradicionais, e a política quilombola passou a ser entendida como estando inscrita nessa grande área. No âmbito do Brasil Quilombola, destacam-se a instalação da Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola⁷² (Portaria nº 397, de 24 de julho de 2014) e a aprovação das Diretrizes Curriculares da Educação Escolar para o segmento (Resolução nº 8 de 2012 do Conselho Nacional de Educação), bem como uma aposta na ampliação do programa por intermédio da maior articulação⁷³ das metas deste com Programa com o Plano Brasil Sem Miséria⁷⁴. Em janeiro de 2012, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a regulamentação dos procedimentos para a consulta prévia aos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, garantidos pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, por meio da Portaria Interministerial Nº 35, de 27 de janeiro de 2012⁷⁵.

Outro destaque foi dado a promoção de Direitos da juventude negra, com o lançamento do Plano Juventude Viva⁷⁶. No plano nacional destaca-se a realização da III

⁷² Compõe a mesa o Incra, MDA, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Fundação Cultural Palmares e a Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (Conaq).

⁷³ Disponível em: http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/11/governo-ampliara-alcance-do-programa-brasil-quilombola-com-aco-es-do-brasil-sem-miseria. Acesso em 20.11.2012

⁷⁴ O Brasil Sem Miséria é um plano interministerial com o objetivo de superar a pobreza extrema até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades. (Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011).

⁷⁵ A Conectas e a Justiça Global lançaram nota pública contra o GTI, denunciando que os indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais não têm tido participação efetiva na construção do marco legal. <http://www.conectas.org/pt/acoes/empresas-e-Direitos-humanos/noticia/3387-nota-publica-sobre-regulamentacao-da-consulta-previa>

⁷⁶ O Plano Juventude Viva é uma resposta do governo federal a denúncias do movimento negro acerca do genocídio da juventude negra. O governo, entretanto, tem evitado o uso do termo genocídio e nos documentos oficiais fala-se da vulnerabilidade dos jovens negros à violência. Os homicídios são hoje a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos. Dados do SIM/Datasus do Ministério da Saúde mostram que mais da metade dos 52.198 mortos por homicídios em 2011 no Brasil eram jovens (27.471, equivalente a 52,63%), dos quais 71,44% negros (pretos e pardos) e 93,03% do sexo masculino. Diante desses dados alarmantes, o plano foi lançado em 2012, inicialmente no Estado de Alagoas, estado que detém a maior taxa de homicídios (72,2 homicídios por 100 mil habitantes). O Plano é coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e conta com o envolvimento de 11 ministérios envolvidos que conjuntamente articulam ações de 44 programas em 96 municípios. O Plano reúne ações de prevenção para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros em situações de violência física e simbólica, a partir da criação de oportunidades de inclusão social

Conferência de Promoção da Igualdade Racial e, no plano internacional, o Encontro Ibero-Americano do Ano Internacional dos Afrodescendentes (Afro XXI), realizado em Salvador, no primeiro ano de sua gestão, para falar da articulação regional feita pela SEPPIR no período.

Tabela 5: Marcos da política racial no governo Dilma

e autonomia para os jovens entre 15 e 29 anos. A meta do programa é atingir os 142 municípios brasileiros, distribuídos em 26 estados e no Distrito Federal, que em 2010 concentravam 70% dos homicídios contra jovens negros. A relação inclui as capitais de todos os estados brasileiros. Para saber mais sobre o assunto recomenda-se a leitura do Mapa da Violência (Waiselfisz, 2012, 2014).

3. ANÁLISE JURÍDICA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

3.1 O Programa Brasil Quilombola

3.1.1 Aspectos gerais do programa

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) é 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, na primeira gestão do Governo Lula, na comunidade remanescente de Kalunga, situada nos municípios de Cavalcanti, Teresina de Goiás e Monte Alegre, no estado de Goiás.

Trata-se de um plano de desenvolvimento construído para as comunidades a partir dos estudos e visitas técnicas realizados em âmbito nacional, devido a ação conjunta de diversos órgãos do governo federal vinculados ao Decreto n 4.887, de 20 de novembro de 2003 (artigo 19), em especial o Ministério do Desenvolvimento Agrário através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura por intermédio da Fundação Cultural Palmares, para levantar necessidades prioritárias, identificar as ações e/ou projetos que cada organismo de governo, em parceria, poderia efetivamente implementar naqueles territórios e estabelecer interlocução com a população e lideranças quilombolas.

De acordo com o governo federal, na fala dos quilombolas, há algumas questões prioritárias para as comunidades quilombolas como a titulação de terras, a legislação ambiental que não reconhece os Direitos das populações tradicionais, e, muitas vezes, favorece conflitos fundiários e inviabilizam a permanência das comunidades em suas terras, e a educação, uma vez que as escolas das comunidades não têm estrutura e o financiamento necessário para seu funcionamento, nem valorizam a cultura local. (BRASIL, 2004, p. 15).

A partir dos problemas postos, quando do lançamento do Programa foram estabelecidos, pelos gestores públicos responsáveis pelo desenho da plataforma de ação, quatro eixos para o delineamento das ações junto às comunidades remanescentes de quilombo, quais sejam: a) Regularização Fundiária; b) Infraestrutura e Serviços; c) Desenvolvimento Econômico e Social e d) Controle e Participação Social. O primeiro

eixo trata da resolução de conflitos relativos à emissão do título de posse das terras; já o segundo eixo implica a consolidação de mecanismos efetivos para destinação de obras de infraestrutura e construção de equipamentos sociais nas comunidades. O terceiro cuida consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável, que leve em consideração as características territoriais e identitárias das comunidades e, por fim, o quarto eixo diz respeito à participação ativa dos representantes quilombolas nos fóruns de políticas públicas, permitindo que estes influenciem na formulação e execução das políticas destinadas as comunidades remanescentes de quilombos. (Brasil, 2004, p. 16)

A coordenação geral do Programa é de responsabilidade da SEPPIR, que atua em conjunto com os 11 ministérios que compõem o seu Comitê Gestor, a saber: a) Casa Civil da Presidência da República (CC/PR); b) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); c) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); d) Ministério da Cultura (MinC) e Fundação Cultural Palmares (FCP); e) Ministério das Cidades; f) Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); g) Ministério da Saúde (MS) e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); h) Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); i) Ministério da Integração Nacional (MIN); j) Ministério de Minas e Energia (MME), conforme o disposto no artigo 6º do Decreto nº 4887/ 2003. Esse Comitê ficaria responsável pela criação de uma estrutura transversal integradora, dedicada a definição de objetivos, ao planejamento estratégico, ao monitoramento e à avaliação dos resultados e à avaliação estratégica.

De acordo com as informações oficiais, consolidadas no programa de ação, o Brasil Quilombola seria orientado pelos princípios que norteiam a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, presentes no Anexo do Decreto Nº 4.886 de 20 de novembro de 2003, a saber: transversalidade, descentralização e participação social. O modelo de gestão implementado pelo Programa Brasil Quilombola aposta no envolvimento de vários órgãos do governo (transversalidade), na articulação com os demais entes federativos (descentralização) e na interlocução com sociedade civil, em especial com as associações representativas das comunidades quilombolas (participação) como a principal marca do novo modelo de política para quilombos. O programa sugeria também a formação de comitês estaduais envolvendo o governo do estado, as prefeituras dos municípios onde existem comunidades quilombolas e as representações dos órgãos federais nos estados, i.e, Superintendências Regionais do Incra, Funasa, Delegacias Regionais do Trabalho, Ibama e representação local dos quilombolas. A SEPPIR atuaria

como coordenadora do Projeto, facilitando e monitorando as ações dos vários órgãos integrantes do Programa.

O programa prevê ainda 6 objetivos gerais do PBQ, que propunham mudanças tanto nas comunidades quilombolas quanto na própria gestão governamental, quais sejam:

- (i) Racionalizar o uso de recursos naturais, enfatizando métodos de produção agroecológicos no âmbito de sua subsistência e geração de renda, construindo políticas e ações necessárias por meio de uma rede de apoio gerencial, tecnológico e mercadológico a essas estruturas produtivas, como também visando o aprofundamento da competitividade das mesmas e não apenas como estruturas alternativas de ocupação e trabalho;
- (ii) Incorporar a dimensão de gênero nas diversas iniciativas voltadas para o desenvolvimento sustentável e ampliação dos Direitos de cidadania existentes nestas comunidades, promovendo políticas concretas que efetivem a igualdade e equidade de gênero;
- (iii) Incentivar os governos estaduais e municipais na promoção do acesso de quilombolas às políticas públicas, alterando as condições de vida dessas comunidades remanescentes por meio da regularização da posse da terra e estimulando o desenvolvimento sustentável em seus territórios;
- (iv) Fortalecer a implementação das ações governamentais junto às comunidades remanescentes de quilombos, como um modelo de gestão da política que preserve a igualdade de oportunidade e tratamento;
- (v) Estimular o protagonismo dos quilombolas em todo processo de decisão, fortalecendo sua identidade cultural e política; e
- (vi) Garantir Direitos sociais e acesso à rede de proteção social, em articulação com os outros órgãos governamentais, formulando projetos específicos de fortalecimento nos grupos discriminados, com especial atenção às mulheres e à juventude negras, garantindo o acesso e a permanência desses públicos nas mais diversas áreas (educação, saúde, mercado de trabalho, geração de renda, Direitos humanos, previdência social etc.).

(Brasil–Programa Brasil Quilombola 2004, p. 24)

Os dois primeiros objetivos estavam voltados para a promoção de abordagens e mudanças de posturas internas às próprias comunidades atendidas como a promoção da

agroecologia e de uma política de igualdade gênero. Os outros quatro objetivos do PBQ tinham a ver com mudanças de posturas e de abordagens internas ao próprio Estado nos diferentes níveis do poder executivo, tendo em vista o reconhecimento e o fortalecimento organizacional das comunidades remanescentes de quilombos. Para isso, entravam em foco a própria elaboração e gestão das políticas públicas o que demarca, como demonstra Arruti, uma mudança de postura do Estado brasileiro diante da questão quilombola que deixa ser vista como tema exclusivamente cultural, para ser incorporada à larga variedade de políticas de responsabilidade pública. (2009, p. 78 e 79).

O programa de ação inicial previa ações em 14 diferentes áreas de atuações, quais sejam:

Ações gerais

- Estudos e pesquisa-consolidação e produção de dados, informações e conhecimentos necessários à formulação e à avaliação de políticas;
- Assistência Jurídica—concessão de assistência às comunidades negras no que tange Direitos territoriais; e
- Ouvidoria —estabelecimento de uma central nacional permanente de recebimento e registro de alegações de violações de Direitos com orientação e encaminhamento dos casos.

Terra

- Regularização fundiária das comunidades remanescentes de quilombos;
- Mediação de Conflitos—promoção de ações positivas de redução de danos quando da regularização de terras.
- Intervenção em terras públicas/ devolutas— identificação dos procedimentos jurídicos cabíveis para atribuir a propriedade definitiva das terras demarcadas.

Promoção da igualdade racial

- Participação e Controle—mobilização, articulação e capacitação da sociedade civil e dos gestores públicos acerca da política para as comunidades quilombolas.
- Desenvolvimento Sustentável—promoção da melhoria na qualidade de vida, desenvolvimento de projetos para aumento capacidade de produção e sedimentação de experiências de geração de renda, difusão de tecnologia alternativa para fertilização da terra, na seleção e plantio de oleaginosas e em sua utilização como matéria-prima na produção de biodiesel e coprodutos, bem como na geração de energia elétrica a partir do biodiesel produzido.

- Inclusão Social—realização de políticas sociais de maneira articulada e simultânea, garantindo cidadania e desenvolvimento da capacidade de estruturação das comunidades;
- Ação Cultural: (i) Projeto Quilombo Axé – programa para promover o intercâmbio cultural entre os artistas e as populações negras urbanas e rurais; e (ii) Preservação e Valorização para a continuidade das comunidades negras rurais e/ou remanescentes de quilombos; e
- Planejamento, avaliação e monitoramento—elaboração de um plano de monitoramento local voltado às áreas priorizadas; o monitoramento da política pela Casa Civil, a criação de Comitês Gestores Estaduais, a coordenação das ações de governo para transversalizar a política e a realização de audiências semestrais com as entidades representativas das comunidades remanescentes de quilombos.

Segurança alimentar

- Acesso a alimentos— formulação de ações para superação da pobreza e da miséria em atendimento às demandas emergenciais e estruturais do Programa Fome Zero; e
- Melhoria das Condições socioeconômicas – enfoque em assistência social, ações afirmativas, educação e geração de emprego e renda.

Desenvolvimento e assistência social

- Bolsa família— inclusão das famílias quilombolas no programa;
- Outros benefícios sociais: (i) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) – programa de retirada crianças e adolescentes do trabalho que coloca em risco sua saúde e segurança, possibilitando o acesso, a permanência e o seu bom desempenho na escola; (ii) Agente Jovem – programa destinado a jovens carentes com idade entre 15 e 17 anos, que vivem em situação de risco, ganhando uma nova oportunidade e recebendo bolsas de ensino e capacitação para atuar na comunidade; (iii) Proteção social aos idosos – Proporcionar melhorias reais na situação do idoso, por intermédio da redução de idade do Benefício Assistencial de Prestação Continuado (BPC) no valor de um salário mínimo mensal, o qual será estendido a mais de um idoso por família; e (iv) Atenção à Pessoa com Necessidades Especiais – realização de ações de diagnóstico, de prevenção da deficiência, de atendimento especializado em instituições ou no domicílio e de proteção, promoção e inclusão social.

Saúde

- Saúde da família– ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde da população das comunidades quilombolas, de forma integral e contínua.

Infraestrutura

- Luz para Todos – o programa previa a eletrificação rural em todas as comunidades remanescentes de quilombo.
- Saneamento – ações de construção de sanitários, tratamento de esgoto e implantação de rede de abastecimento de água potável;
- Moradia: aqui se previa o início do processo de Implantação do Projeto Piloto Kalunga, com 400 casas construídas pelo Ministério das Cidades e 800 melhorias habitacionais pela AGEAP e 1.200 unidades sanitárias pela Funasa. Depois da implementação do projeto piloto previa-se a elaboração de convênios para implantação de 2.000 casas por ano e 2.000 kits sanitários por ano em comunidades quilombolas.
- Comunicação: instalação de rádios para melhoria da comunicação nas comunidades, bem como implantação de telefonia fixa e móvel.
- Áreas de fronteiras: melhorias de infraestrutura e equipamentos sociais nas comunidades localizadas nas regiões fronteiriças do país.
- Estradas/Pontes: viabilizar o acesso das famílias e o transporte de mercadorias em áreas de comunidades de quilombos por intermédio de construção de vias.

Geração de renda

- Consórcio da juventude– pretendia a qualificação de jovens entre 16 e 24 anos, com treinamento de 400 horas, inserindo-os no mercado de trabalho;
- Desenvolvimento agrário –melhorias nas práticas agrícolas, capacitação de trabalhadores e implementação agroindustrial;
- Artesanato quilombola– fomento ao artesanato para a valorização da identidade cultural das comunidades, geração de postos de trabalho e renda; e
- Agricultura/piscicultura– capacitação das comunidades locais que vivam dessas atividades para o aumento da produtividade sem esgotar os recursos naturais.

Gênero e desenvolvimento

- Capacitação: capacitação da mulher para sua inclusão no processo produtivo e fortalecimento de suas relações interpessoais; e
- Apoio a projetos– Projetos informativos que motivam a comunidade sobre o conceito de agroindústria familiar e capacitação profissional de seus membros.

Direitos Humanos

- Balcão de Direitos– Viabilizar o acesso da população à documentação civil básica;
- Registro civil– Acesso à documentação civil básica; e⁷⁷
- Crianças/adolescentes– Desenvolvimento de um conjunto de ações centradas na educação, saúde, arte, esporte, cultura, assistência social e iniciação profissional voltadas a crianças e adolescentes.

Educação

- Brasil alfabetizado– Iniciar o processo de alfabetização da população negra acima de 15 anos de idade e incentivar a continuidade de estudos até a conclusão do ensino fundamental.

Meio-ambiente

- Gestão ambiental– recuperação de áreas degradadas, tendo como enfoque a pequena e média propriedade rural; ampliação da área de florestas naturais sob regime de manejo florestal sustentável, combinada com a proteção das áreas de alto valor para conservação.
- Educação ambiental – Envolvimento e participação da comunidade na proteção e conservação ambiental; e
- Ecoturismo– capacitação dos quilombolas e assistência técnica na política de implantação de polos ecoturísticos.

Esportes

- Infraestrutura Esportiva – construção de centros de lazer e quadras esportivas dentro das comunidades; e
- Segundo Tempo– implementação do programa para acesso à prática esportiva dos alunos matriculados no ensino fundamental e médio dos estabelecimentos públicos de educação do Brasil das comunidades remanescentes de quilombos.

Previdência Social

- Programa de Educação Previdenciária – PEP/MPS– previa a inclusão das comunidades quilombolas no programa que desenvolve ações de orientação e conscientização sobre os Direitos e deveres do cidadão em relação à Previdência

⁷⁷ No que tange aos Direitos humanos o programa de ação do Brasil Quilombola traz dois itens – Balcão de Direitos e Registro Civil – que abrangem o mesmo objetivo o acesso à documentação civil básica como certidões de nascimento, carteiras de identidade, carteira de trabalho, títulos de eleitor, alistamento militar e CPF. (Brasil, 2004:33).

Social, bem como, verificar a possibilidade dentro dos critérios estabelecidos pelo INSS junto às Prefeituras dos Estados e/o Municípios, da necessidade para instalação de Agências e/ou Posto da Previdência Social, nas cidades próximas às comunidades.

Fonte: Brasil-Programa Brasil Quilombola 2004, p. 25 -35).

Trata-se de um programa de ação bastante ambicioso, tanto pelo número de ações em si, quanto pelo caráter descentralizado e ao mesmo tempo sistêmico da maioria das ações. Em um primeiro olhar, é possível observar a sobreposição de diversas ações, como se cada órgão tivesse, ao prestar sua contribuição para o projeto, analisado o rol de políticas universais já existentes e identificado quais dessas seriam aquelas aplicáveis às comunidades, sem uma leitura atenta das ações propostas pelos demais órgãos e mais do que isso, sem informações precisas acerca da realidade dos destinatários da política. Isso não é um problema exclusivo do Programa, mas da gestão governamental como um todo, uma vez que há programas universais bastante similares entre si. Ressai claro que o Brasil Quilombola dependeria, se levada em consideração os princípios, diretrizes e ações estratégicas apresentadas do funcionamento integral da Política Nacional de Promoção da Igualdade racial e, no limite, do próprio funcionamento da gestão governamental como um todo, dado o seu caráter transversal e sistêmico.

Para a realização desses objetivos específicos, o programa prevê algumas ações estratégicas necessárias ao atingimento desse objetivo como (i) o apoio institucional sistemático ao trabalho desenvolvido pelo MDA/Incra para regularização das terras quilombolas; (ii) o fortalecimento da formação dos gestores públicos em todas as áreas afins à política de governo para as comunidades remanescentes de quilombo; (iii) a consolidação e ampliação dos canais de interlocução do governo com as representações quilombolas; (iv) a coleta de informações, dados e conhecimentos sobre a realidade das comunidades remanescentes de quilombo; (v) o aprimoramento da coordenação da ação governamental na melhor utilização dos recursos e integração das ações dos diversos órgãos envolvidos na política; (vi) a necessidade de direcionamento das políticas universais para todas as comunidades quilombolas do país. (idem, 2004:25)

É possível também perceber um reconhecimento da necessidade de se direcionar as políticas universais para um determinado segmento, como as comunidades quilombolas, entendendo que há clivagens étnico-raciais que impedem que as políticas universais de saúde, saneamento básico, dentre outras, cheguem a determinadores setores

o que fica explicitado na ação estratégica ‘vi’ – que trata da necessidade de direcionamento das políticas universais para as comunidades quilombolas – anteriormente citada. Além disso, verifica-se necessidade da criação de políticas exclusivamente pensadas para os quilombolas, ressaltada na meta estratégica que trata do fortalecimento institucional do MDA/Incra. Resta saber, entretanto, se somente políticas redistributivas dariam conta de minimizar o impacto da clivagem étnico- racial.

3.1.2 Agenda social quilombola: uma reformulação do Programa Brasil Quilombola

Em 2007, foi lançada a Agenda Social⁷⁸ Quilombola, como parte do programa Brasil Quilombola. A agenda foi instituída pelo Decreto 6.261/2007 e compreende ações voltadas (i) ao acesso à terra; (ii) à infraestrutura qualidade de vida; (iii) à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e (iv) à cidadania (art. 2º, Decreto 6.261/2007). Há ainda critérios de priorização das comunidades onde a Agenda Social deve ser implementada como as comunidades quilombolas com índices significativos de violência, baixa escolaridade e em situação de vulnerabilidade social, conforme o artigo 3º do mesmo Decreto. Tem como objetivo a implementação, de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução, de ações voltadas à melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil (art. 1º do D6261/2007), as ações são quase sempre vinculadas aos pacotes de políticas desenhados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁷⁹.

⁷⁸ A Agenda Social foi uma das apostas do PPA 2008-2011 e compreende um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase: nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos Direitos humanos; na cultura e na segurança pública. A prioridade é a parcela da sociedade mais vulnerável. As políticas públicas para quilombolas foram priorizadas no âmbito da Agenda Social com o objetivo de articular as ações existentes por meio do Programa Brasil Quilombola, com o intuito de melhorar as condições de vida das comunidades quilombolas, o que explica o remodelamento do programa.

⁷⁹ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Lançado em 28 de janeiro de 2007, previa uma vigência de 04 anos, e foi considerado o programa prioritário do PPA 2008- 2011 que previa já em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico. Havia previsão de investimentos nas áreas de habitação e saneamento ambiental entendidos como estratégicos para a melhoria da qualidade de vida de comunidades indígenas, quilombolas e populações assentadas em áreas de risco, como palafitas, favelas e outros assentamentos subnormais. O foco das políticas de aceleração de crescimento para essas comunidades referia-se ao acesso à moradia digna, água potável e esgotamento sanitário.

No decreto de sua criação, agenda social quilombola tem um Comitê gestor formada por 11 Ministérios a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, como coordenadora, a Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Cultura; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Integração Nacional; Ministério dos Transportes; e Ministério das Cidades. A novidade aqui é o ingresso do Ministério dos Transportes, e a retirada do Ministério do Trabalho e Emprego que embora seja do Comitê gestor do PBQ não é integrante do Comitê da Agenda Social Quilombola⁸⁰.

O eixo 1, Acesso à Terra, corresponde a 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. O eixo 2⁸¹, Infraestrutura e Qualidade de Vida, busca a 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. O Eixo 3⁸², Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local, por sua vez, inclui apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades. Por

⁸⁰ Dados do site da SEPPIR, coletados em 09.04.13, dão conta de que as ações da Agenda Social Quilombola são executadas por 23 ministérios, que compõem o Comitê Gestor do Programa, em desacordo com o estabelecido no Decreto. Além disso, o site informa que por reivindicação da CONAQ, um representante quilombola passará a integrar o Comitê a partir de 2011, entretanto, não há relatos acerca dessa participação. De igual forma o site do órgão informa que a coordenação geral da Agenda é de responsabilidade da SEPPIR em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Cultura e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, enquanto que no Decreto não há precisão de divisão dessa coordenação. Disponível em: http://www.portaldainigualdade.gov.br/copy_of_acoes/Principal.2007-11-18.

⁸¹ De acordo com documento Guia de Políticas Públicas Para Comunidades Quilombolas, lançado pelo governo federal em abril de 2013, o eixo 2 da Agenda Social Quilombola concentra as seguintes políticas: PAC-Funasa, Programa Água Para Todos, Programa Nacional De Habitação Rural, Programa Luz Para Todos, Tarifa Social.

⁸² O Guia de Políticas Públicas Para Comunidades Quilombolas (2013) informa que as seguintes políticas públicas fazem parte do eixo 03: Declaração De Aptidão Ao Pronaf – DAP, Programa Cisternas, Segurança Alimentar e Nutricional, Programa De Aquisição De Alimentos – PAA, Assistência Técnica E Inclusão Rural Quilombola – Ater, Selo Quilombos Do Brasil, Programa Brasil Local – Economia Solidária.

fim, o eixo 4⁸³: Direitos e Cidadania , corresponde ao 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, 2013, p. 06)

Em um primeiro olhar, é preciso observar que o programa passou para uma racionalização, mas permanece a característica de que as políticas para quilombos ainda necessitam de um olhar mais sistêmico. De novo, a sensação é de cada ministério observou quais das suas políticas poderiam ser aplicadas ao Programa Brasil Quilombola e que a SEPPIR apenas coordenou as ações e as lançou sob o rótulo de uma única política, quando na verdade o que existe é uma miríade de políticas públicas que tem entre um dos seus públicos preferenciais as comunidades remanescentes de quilombos. Há exceções a essa regra, como a política fundiária e a educação quilombola, que são políticas pensadas especificamente para quilombos. Isso pode ser em razão da própria característica da política que é claramente dividida entre as políticas criadas especificamente para essa população e aquelas “formuladas como uma simples extensão ou como atribuição de uma cota especial para esta população no interior de políticas universais ou focadas na pobreza” (Arruti, 2009, p. 83). Não se trata aqui de criticar a aplicação de políticas públicas universais para as comunidades quilombolas, mas sim de pontuar a inexistência de uma atuação mais sistematizada e racional das políticas públicas em questão. Na próxima seção desse texto, examino com mais atenção aspectos importantes do funcionamento do programa.

Uma segunda observação é que embora na prática, a Agenda Social tenha sido lançada como parte do Programa Brasil Quilombola, na prática ela é uma remodelação do programa, com maior segmentação e especificidade. Como exemplo que confirma essa

⁸³ Fazem parte do eixo 04, as seguintes políticas: Programa Nacional De Educação do Campo, Programa Nacional do Livro Didático – PNLD, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Campo, Procampo, Educação Quilombola, Programa Nacional De Alimentação Escolar – Pnae, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, Programa Bolsa Família, Busca Ativa – Cadúnico, Programa Saúde da Família - PSF , Programa Saúde Bucal – PSB, Telecentro.Br, Rádios Comunitárias e Documentação Básica e Registro Civil .

remodelação, cito o Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial⁸⁴, que no que tange ao Programa Brasil Quilombola cita apenas os eixos e Programas previstos no âmbito da Agenda Social Quilombola.

3.1.3 Base jurídico-formal do programa

A base legal do programa está fundamentada, no plano nacional, na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 215 e 216, no reconhecimento do Direito à preservação da sua própria cultura pelas comunidades tradicionais, bem como no mencionado artigo 68 da ADCT.

Vale dizer que a questão quilombola está retratada também no Estatuto da Igualdade Racial, no capítulo IV, que trata do acesso à terra. O Estatuto é uma lei em sentido formal, e nesse sentido, traz mais estabilidade para a política quilombola. Infelizmente, a lei não avançou na definição dos meios adequados para atingir os objetivos de garantir o acesso à terra e a infraestrutura adequada a essas comunidades, tanto é assim que a Seppir – embora a reconheça como referencial legislativo para as políticas de promoção da igualdade racial – não a lista em nenhum dos documentos que “dão corpo” a política. A tarefa de regulamentação e estruturação da política continua sendo objeto das leis em sentido material (atos normativos produzidos pelo executivo, como decretos, regulamentos, portarias, circulares, instruções normativas, instruções operacionais, entre outros) que, embora bons instrumentos para o aprendizado institucional, porque mais fáceis de alterar e incorporar o aprendizado decorrente do fazer da política, também bastante instáveis a mudanças de governo e do “clima” nacional.

No plano internacional, o Brasil é signatário da Convenção 169 da OIT (Dec. 5051/2004) que reconhece o Direito à autodeterminação de Povos e Comunidades Tradicionais. A Convenção 169 da OIT é dirigida aos povos indígenas e tribais, e em seu preâmbulo afirma reconhecer a necessidade desses povos de “assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram”. Apesar de fazer referência expressa às populações indígenas e tribais, o alcance

⁸⁴ Disponível em: <http://monitoramento.seppir.gov.br/>. Acesso em 10.04.2015

das disposições da Convenção vai bem mais além, atingindo os povos e as comunidades tradicionais (art. 1º da Convenção).

No que tange ao desenvolvimento, a Convenção 169 da OIT afirma que:

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.**
2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.
3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.
4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Entre outras obrigações, os países signatários da Convenção 169 se comprometem a consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados, quando sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente, garantindo a efetiva participação dos povos indígenas e tribais na tomada de decisões. (Art. 6 da Convenção 169, OIT).

Atualmente, o programa Brasil Quilombola está regulamentando pelos seguintes atos normativos:

NORMA	ESCOPO
Decreto nº 4887/ 2003	Trata da regularização fundiária de terras de quilombos e define as responsabilidades dos órgãos governamentais;
Decreto nº 6040/ 2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.
Decreto nº 6261/ 2007	Dispõe sobre a gestão integrada para Desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola;

Portaria nº98/2007	FCP	Instituiu o cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, entre outras denominações congêneres;
IN Incra nº 57/2009		Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Tabela 6: Base legal do Programa Brasil Quilombola, em vigência.

3.1.4 Público-alvo do programa

O público-alvo do programa, conforme mencionado, são todas as comunidades certificadas pelo Estado, ao longo de vastos territórios. De acordo com dados oficiais do governo, até setembro de 2014, a Fundação Cultural Palmares certificou cerca de 2392 comunidades⁸⁵. Há comunidades quilombolas nas cinco regiões do país, em 24 estados da federação – exceto Acre, Roraima e Distrito Federal –, com maior concentração nos Estados do Maranhão, Bahia, Pará, Minas Gerais e Pernambuco. Estimativas governamentais⁸⁶ afirmam que há cerca de 214 mil famílias e aproximadamente 1,1 milhão de quilombolas em todo o Brasil. Dados produzidos por Koinonia, organização da sociedade civil, no âmbito do Atlas Observatório Quilombola dão conta da existência de territórios quilombolas em praticamente todos os Estados da Federação, com exceção

⁸⁵ Fonte: Sistema de Monitoramento do programa Brasil Quilombola. Disponível em: <http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=1>. Acesso em 10.04.2015.

⁸⁶ Cálculo estimado, a partir da média de famílias das comunidades certificadas e das famílias das comunidades tituladas que não são certificadas (157). A média de pessoas por família de 5,5 foi baseada no cálculo da Chamada Nutricional Quilombola (2006).

de Roraima e do Distrito Federal. Ao contrário dos dados oficiais, o Atlas afirma a existência de territórios quilombolas no Acre.

Figura 3: Mapa de comunidades quilombolas no Brasil por estado da federação

Em uma análise mais detalhista, é possível observar que não existem dados estáticos consistentes sobre a quantidade de comunidades quilombolas, nem acerca das famílias ou número de pessoas residentes nessas comunidades, conforme avaliação do próprio governo federal. Quaisquer dados apresentados sobre o público-alvo do programa são apenas estimativas, o que traz algumas dificuldades na observação do êxito dessas políticas em alcançar as famílias quilombolas. Se levadas em consideração as políticas universais que têm os quilombolas como público prioritário a inconsistência fica ainda mais evidente.

Apenas para citar um exemplo, a Chamada Nutricional Quilombola realizada em 2006, objetivava a pesquisa do estado nutricional de crianças menores de 05 anos pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos e uma caracterização sócio-demográfica da família quilombola, em 2006 usou como referência pesquisa realizada pela Universidade de Brasília (UNB) de cadastro de quilombos realizadas em 1999 por reconhecer que não havia dados oficiais consistentes.

Outro exemplo, dessa dificuldade de levantamento socioeconômico das comunidades quilombolas é a pesquisa realizada em 2011, intitulada “Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades

Quilombolas Tituladas”⁸⁷, a qual aplicou questionários em todos os domicílios das comunidades quilombolas que vivem em territórios titulados entre os anos de 1995 e 2009. O objetivo era medir com maior precisão a necessidade dessas comunidades e, a partir daí, traçar estratégias de maior eficácia para a política. Além disso, todas as crianças menores de cinco anos de idade foram pesadas e medidas com uso de equipamentos antropométricos, os domicílios e equipamentos públicos situados dentro dos territórios foram georreferenciados e as lideranças comunitárias entrevistadas. Foram percorridos 55 municípios, de 14 unidades da Federação. Ao todo, a pesquisa visitou 97 territórios quilombolas, nos quais vivem 40.555 pessoas, em 9.191 domicílios distribuídos em 169 comunidades. Embora a pesquisa seja louvável e uma tentativa de ter uma maior noção do público ela concentrou-se apenas nas comunidades tituladas, onde se supõe que o acesso à terra tenha melhorado as condições de acesso às demais políticas. Isso significa que as comunidades sufocadas por conflitos territoriais, ou que ainda não lograram êxito no reconhecimento de seu Direito ao território não fazem parte da pesquisa. Não há dados acerca de novos levantamentos desse tipo, a partir do aprendizado institucional desses anos de efetivação da política.

Com a adoção do Cadastro único de Programas Sociais, é possível ter um dado mais preciso, mas ainda assim uma grande parte das famílias quilombolas – aproximadamente 40% – não são cadastradas nesse banco de dados, o que faz com que não se tenha uma dimensão mais abrangente da realidade socioeconômica dessa população. Atualmente, o Programa Brasil Quilombola tem se baseado no Cadastro único de Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal donde, até dezembro de 2014, constam 131.787 famílias quilombolas cadastradas, sendo 99.372 dessas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, isto é, aproximadamente, 75% do total. Embora não cubram a totalidade das famílias quilombolas, os dados presentes nesse cadastro dão uma boa dimensão e da situação socioeconômica dessas famílias. De acordo com dados presentes no sistema de monitoramento, atualizadas até setembro de 2014, 70,06% das famílias quilombolas estão em situação de extrema pobreza (com renda per capita de até 77 reais); 92,1% autodeclararam-se pretos ou pardos, 24,81% não sabem ler, 73,09% são trabalhadores extrativistas desenvolvendo atividades agrícolas, extrativismo ou pesca

⁸⁷ A pesquisa foi realizada Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombos (Conaq).

artesanal. Em relação aos domicílios quilombolas, 82% possuem energia elétrica, 69,08% não possuem saneamento adequado (9,9% possui esgoto a céu aberto e 59,9% fossa rudimentar), somente 26,09% possuem coleta de lixo adequada e somente 34,6% possuem acesso à rede de distribuição de água. Trata-se de um público-alvo de extrema vulnerabilidade social, o que justifica sua priorização nas políticas universais.

3.1.5 O Programa Brasil Quilombola no plano plurianual

Por fim, para terminar a tarefa de apresentação do desenho do PBQ, cumpre apresentar a previsão do mesmo no plano plurianual (PPA). Na peça de 2004–2007, o programa, de código 1336, era constituído por onze ações específicas de políticas públicas para os remanescentes de quilombola. Além disso, as ações para comunidades quilombolas estavam previstas em mais programas temáticos, mediante ações universais, as quais contemplavam outros tipos de públicos-alvo, tais como indígenas, comunidades tradicionais, pequenos agricultores, etc.⁸⁸. No PPA 2008–2011 foi mantida a mesma estrutura do programa voltado para o atendimento dos remanescentes das comunidades de quilombo.

No Plano Brasil Maior – PPA 2012–2015 não há um programa específico para o tema quilombola, o que significa que no âmbito orçamentário o Programa Brasil Quilombola deixou de existir, o que dificulta o controle da execução. Essa mudança pode

⁸⁸ Podem ser citados: a) o Programa 1432 que tratava de Promoção de Políticas Afirmativas para a Igualdade Racial, de responsabilidade da Seppir; b) o Programa 172 – Cultura Afro-Brasileira, de responsabilidade do Ministério da Cultura onde consta a assistência Jurídica às Comunidades Remanescentes de Quilombos, a proteção aos Bens Culturais Afro-brasileiros; pesquisas sobre o patrimônio e o Etnodesenvolvimento das Comunidades Remanescentes de Quilombos; c) Programa 137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento; (d) o Programa 1426 – Fomento às Práticas de Conservação, Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade Desenvolvida por Agricultores e; (e) 1427 – Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura familiar para comunidades quilombolas todos de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário; (f) Programa 1145 – Comunidades Tradicionais sob cuidados do Ministério do Meio Ambiente que cuida da gestão Ambiental em Terras Quilombolas, apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais e capacitação de Comunidades Tradicionais; fomento a Projetos de Desenvolvimento Sustentável de Comunidades Tradicionais; (g) o programa 1377 – Educação para a Diversidade e Cidadania, do Ministério de Educação; (h) 1049 – Acesso à Alimentação do Ministério do Desenvolvimento Social para o apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais; (i) Programa 1061 – Brasil Escolarizado do Ministério da Educação com Aquisição de Materiais e Livros Didáticos sobre História e Cultura Afro-Brasileira; (j) 1287 – Saneamento Rural do Ministério da Saúde (Funasa) com a Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Rurais e em Áreas Especiais (Quilombos, Assentamentos e Reservas Extrativistas) e, por fim, (h) 1312 – Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde, do Ministério da Saúde que cuida da atenção à Saúde da População Negra.

ter ocorrido inclusive em razão das constantes denúncias acerca da baixa execução orçamentária do Programa, da qual tratarei adiante. Não obstante, o programa temático 2034, Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, de execução da SEPPIR, prevê iniciativas de coordenação, monitoramento – e avaliação das ações governamentais voltadas para as comunidades quilombolas. Em levantamento realizado pelo tribunal de Contas da União, bem como baseado nas informações encaminhadas pelos órgãos do Comitê Gestor do PBQ foi possível identificar 31 (trinta e uma) ações temáticas distribuídas em dezesseis programas temáticos. Desse rol de ações, cabe ressaltar que apenas cinco delas possuem as iniciativas voltadas exclusivamente para a população quilombola, de acordo com o mesmo órgão; as demais são classificadas como ações de caráter universal.

Tabela 7: Relação das ações específicas no âmbito do PPA 2012–2015

Código	Programa	órgão	Ação	funcional programática	Descrição da ação	Até 2012	A partir de 2013
2012	Agricultura Familiar	MDA	8358	10.21.606.2012.8358	Assistência Técnica e Extensão Rural para Comunidades Quilombolas	x	
2015	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	MS/Fundo	8215	20.10.301.2015.8215	Atenção à Saúde das Populações Quilombolas	x	
2027	Cultura	FCP	20KW	10.13.392.2027.20KW	Proteção e Promoção das Comunidades Quilombolas e de Terreiros	x	x
			2A96	10.13.392.2027.2A96	Assistência Jurídica às Comunidades Remanescentes de Quilombos	x	x
2034	Enfrentamento ao Racismo	Seppir/PR	6440	10.14.422.2034.6440	Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades Remanescentes de Quilombos e Outras Comunidades Tradicionais	x	x
		MDA	8936	10.21.606.2034.8936	Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais	x	
		Seppir/PR	8589	10.14.422.2034.8589	Fortalecimento Institucional das Organizações Representativas das Comunidades Quilombolas e de outras Comunidades Tradicionais	x	
		Incra	0859	10.21.631.2034.0859	Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades Quilombolas	x	
		Incra	20T1	10.21.127.2034.20T1	Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Territórios Quilombolas	x	
		Incra	210Z	10.21.631.2034.210Z	Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas		x
		Incra	210Y	10.21.606.2034.210Y	Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais		x

Fonte: Plano Plurianual 2012–2015⁸⁹

⁸⁹ Essa tabela é uma reprodução da presente no acórdão do TCU TC 010.705/2014-7.

3.2 Análise do Funcionamento do Programa Brasil Quilombola

Para melhor entendimento do funcionamento real da política dividirei esse acompanhamento nos 04 eixos presentes na Agenda Social Quilombola que são também aqueles presentes no Sistema de Monitoramento da Política Quilombola, consolidado pela Seppir⁹⁰.

No primeiro eixo – Acesso à Terra – concentram-se as de titularização dos territórios quilombolas. O primeiro passo para “regularização” de uma comunidade quilombola é o seu reconhecimento como remanescente dos quilombos, processo conhecido como certificação, de responsabilidade da Fundação Cultural Palmares. Vale lembrar que o critério para esse reconhecimento é a autodefinição. De acordo com o artigo 3º, da Portaria 98 da Fundação Cultural Palmares, para a emissão da certidão de autodefinição a comunidade deverá apresentar ata de reunião ou assembleia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da identificação como comunidade quilombola, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada, bem como apresentar à FCP, caso possua, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais ou apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade). A Fundação Cultural Palmares poderá, dependendo do caso concreto, realizar visita técnica à comunidade no intuito de obter informações e esclarecer possíveis dúvidas.

De posse desse certificado, a comunidade poderá dar entrada em procedimento de regularização fundiária que – por força do Decreto nº 4.887/2003 em seu artigo 3º, § 1º–

⁹⁰ Utilizarei para essa análise dados oficiais sobre a política, em especial aqueles concentrados no Sistema de Monitoramento e relatórios produzidos pela Seppir. O sistema de monitoramento da política de promoção da igualdade racial foi lançado pela Seppir em novembro de 2013 e disponibiliza na internet informações de diagnóstico e monitoramento do Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra – Juventude Viva e o Programa Brasil Quilombola. O sistema foi desenvolvido em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Fundação Ford. Há dois problemas nessa escolha. Em primeiro lugar, por ser descentralizado, a análise do Programa Brasil Quilombola torna-se difícil, porque para ter uma dimensão da totalidade do seu funcionamento, seria preciso cruzar as informações presentes nos ministérios e órgãos federais bem como órgãos estaduais que executam a política. Feito isso, seria preciso contrabalancear essas informações com uma pesquisa de campo sobre o funcionamento da política não apenas com gestores, mas com as próprias comunidades quilombolas. Uma segunda dificuldade, advém da própria imprecisão dos dados acerca das comunidades quilombolas e das políticas a elas destinadas. Para, entretanto, dar uma dimensão mais realista a esse funcionamento, contraponho as informações oficiais com os dados emitidos pela mídia e pelos movimentos sociais acerca da política.

é de responsabilidade do Incra. O processo de regularização fundiária pode também ser realizado pela Secretaria de Patrimônio da União ou Institutos Estaduais de Terras, a depender da condição dominial do território. A primeira etapa do trabalho do Incra consiste na elaboração de um estudo da área, destinado à confecção e publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) do território. O RTID deverá ser devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas. A portaria é bastante específica sobre o conteúdo desse Relatório, descrevendo em minúcias cada seção que este deverá conter.

Uma segunda etapa é a de recepção, análise e julgamento de eventuais contestações, isto é, de abertura de contraditório no âmbito administrativo para contestação desse estudo, do tamanho do território reconhecido, dentre outros. Depois de resolvidas as contestações e aprovado em definitivo esse relatório, o Incra publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. A fase seguinte do processo administrativo corresponde à regularização fundiária propriamente dita, com a demarcação do território e a desintrusão de ocupantes não quilombolas, por intermédio de publicação de decreto presidencial. As áreas em posse de particulares serão desapropriadas e aquelas em posse de entes públicos serão tituladas pelas respectivas instituições. O processo culmina com a concessão do título de propriedade à comunidade, que é coletivo, pró-indiviso e em nome da associação dos moradores da área, registrado no cartório de imóveis, sem qualquer ônus financeiro para a comunidade beneficiada.

Tabela 8: Etapas da regularização fundiária dos territórios quilombolas

Fonte: Fundação Cultural Palmares e Incra.

Sobre o processo de regularização fundiária, uma primeira observação é a discrepância entre as comunidades que são certificadas e aquelas que são efetivamente tituladas, isto é, recebem o título coletivo de posse. São mais de 200 mil comunidades certificadas, e menos de 200 títulos emitidos. Trata-se de processo de titulação

inadequado e ineficiente. Abaixo, apresento o quadro geral dos processos administrativos do Incra:

Tabela 9: Quadro geral dos processos administrativos do Incra.

Etapas	Quantitativo
Processos abertos	1.290 processos abertos em todas as superintendências regionais, à exceção de Roraima, Marabá-PA e Acre.
Relatório Técnico de Identificação e Delimitação	169 Editais de RTIDs publicados, totalizando 1.701.936,8307 hectares, em benefício de 22.708 famílias.
Portaria de reconhecimento de território	89 Portarias publicadas, totalizando 321.407,5997 hectares reconhecidos beneficiando 7.519 famílias.
Decreto de Desapropriação por Interesse Social	63 Decretos publicados, desapropriando 529.441,9897 hectares, em benefício de 6.829 famílias.
Títulos Emitidos:	154 títulos emitidos, regularizando 1.007.827,8730 hectares em benefício de 127 territórios, 217 comunidades e 13.145 famílias quilombolas (as áreas foram tituladas pelo Incra, FCP, FCP/INTERBA/CDA-BA, ITERPA, ITERMA ITESP e SEHAF-RJ, INTERPI/Incra, SPU, IDATERRA-MS e ITERJ).

Fonte: Incra

De acordo com o Quadro Atual da Política de Regularização de Territórios Quilombolas no Incra, publicado no site da entidade em 06 de junho de 2014: de 1995 a 2002 foram expedidos 46 títulos regularizando 775.441,1723 hectares em benefício de 43 territórios, 91 comunidades e 6.778 famílias quilombolas; de 2003 a 2010 foram expedidos 75 títulos regularizando 212.614,8680 hectares em benefício de 66 territórios, 99 comunidades e 5.147 famílias quilombolas; e de 2011 a 2013 foram expedidos 33 títulos regularizando 19.771,8327 hectares em benefício de 19 territórios, 27 comunidades e 1220 famílias quilombolas. Estes títulos foram expedidos por: INCRA (18), ITERJ (1), ITERMA (12) e ITERPA (2).

O número de titulações realizadas pelos Institutos de Terras Estaduais não é à toa. Os Estados, normalmente, têm normas menos burocráticas para o processo de titulação do que as normas do Incra, o que torna o processo nessas instâncias menos custoso e,

consequentemente, mais fácil de ser concluído. O INESC em nota técnica 168 denominada “Orçamento Quilombola 2008–2010 e a maquiagem na titulação” afirma que em várias dessas titulações concluídas por órgãos estaduais houve parceria entre o órgão federal e os institutos estaduais. Entretanto, com base em elementos fornecidos por técnicos e pesquisadores, a nota técnica conclui pela existência de uma “maquiagem” no processo de titulação. Estariam sendo tituladas preferencialmente as comunidades situadas em “terras devolutas”, “terras públicas estaduais” e “terras sem grandes dificuldades de aquisição”. O que deixaria de fora diversos territórios quilombolas que são alvo de disputa possessória. O quadro não foi alterado no primeiro governo Dilma.

A lentidão do processo administrativo é um entrave também à implementação completa do programa⁹¹, tendo em vista que esta, além de representar demanda histórica das entidades dos movimentos negros e quilombola, é ponto de partida para algumas ações previstas no plano, no que tange à instalação de equipamentos públicos nas comunidades (Negreiros, 2013). Para driblar esse entrave, foi editada a Instrução Normativa número 9 do Tesouro Nacional, publicada em 21 de dezembro de 2007, modificando a regra que impedia a construção de equipamentos públicos em territórios não titulados. A partir dessa normativa, todas as comunidades quilombolas certificadas e a Fundação Cultural Palmares, bem como as indígenas certificadas pela Fundação Nacional do Índio poderão receber esses equipamentos. Essa mudança, inclusive, foi sugestão da SEPPIR⁹², quando da negociação da Agenda Social Quilombola para permitir que os estados e municípios pudessem acessar os recursos disponíveis no âmbito do programa. Se por um lado, essa alteração traz possibilidade para ampliação da execução do programa e atendimento das necessidades quilombolas, por outro traz uma enorme insegurança jurídica uma vez que instala equipamentos em terras não tituladas e que, por muitas vezes, são objeto de disputa fundiária que ao fim dessa disputa, podem ser entregues a outros ocupantes que não os quilombolas. A regularização fundiária permitiria, ainda, acesso com maior segurança, às políticas de inclusão produtiva como, crédito, e infraestrutura, como o Minha Casa Minha Vida.

⁹¹ O próprio Incra (2012) em relatório sobre aspectos da regularização fundiária de Territórios Quilombolas no Brasil reconhece essa morosidade e a atribui à reduzida estrutura operacional e disponibilidade orçamentária e financeira para atingir todo universo de processos abertos. Veremos adiante, entretanto, que esse aspecto PBQ é que mais sofre com problemas de execução orçamentária, devolvendo a maioria dos recursos empenhados para essa ação.

⁹² Conforme matéria da Comunicação Social dessa Secretaria. Disponível em: www.seppir.gov.br. Acesso em 12.04.2015.

Uma segunda observação sobre a política de regularização fundiária é a de que há o acirramento do conflito de interesse 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 Paulo⁹³, até fevereiro de 2013 havia 97 ações atualmente com curso contra comunidades quilombolas, sendo a maioria delas ações possessórias. De igual forma, foram encontradas 98 ações propostas em defesas dessas comunidades, envolvendo 70 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 ameaçados 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 quilombos⁹⁴.

Outro problema, que afeta apenas as comunidades tituladas, diz respeito ao Imposto territorial Rural (ITR). O entendimento da receita Federal era de que esse imposto incidia normalmente sobre os territórios quilombolas e já havia processos judiciais buscando alteração desse entendimento. A inscrição na dívida ativa impedia o acesso aos benefícios do Programa Brasil Quilombola. Um dos casos de destaque é o das comunidades quilombolas das Ilhas de Abaetetuba, no Pará, que acumulavam uma dívida ativa de mais de R\$ 18 milhões de cobrança do ITR. A partir da associação das lideranças quilombolas com organizações como Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP), a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) a isenção foi incluída na Medida Provisória (MP) 651/14, convertida na Lei 13043/2014. A legislação previu também o perdão da dívida existente até então.

⁹³ Disponível em: <http://cpisp.org.br/acoes/html/print.aspx?LinkID=14>. Acesso em 12.04.14

⁹⁴ Sobre a judicialização dos conflitos VER: Correa (2009) e a pesquisa realizada pela Comissão Pró- índio de São Paulo.

A regra é fruto da aprovação da Medida Provisória (MP) 651/14, que trata de políticas tributárias e de incentivo ao setor produtivo, como a desoneração da folha de pagamentos de contratação de pessoal. Mas a MP incluiu uma série de outras questões, a exemplo da ampliação do prazo para o fim dos lixões e a instalação de aterros sanitários e da isenção do pagamento do imposto pelos quilombolas.

Por fim no que tange ao acesso à terra, é preciso mencionar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3239 impetrada Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM) face ao decreto 4.887/2003. Em síntese, o autor questiona: (a) a utilização do critério de autoatribuição adotado no ato impugnado para a definição dos remanescentes de quilombos; (b) a previsão de desapropriação de terras particulares que estejam em terras de remanescentes de quilombos pelo INCRA; (c) a suposta intenção do Decreto de regulamentar a constituição; (d) o critério da indicação pelas comunidades para a configuração do território dos remanescentes de quilombos e (e) a identificação das terras como aquelas utilizadas para “reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico”, tudo para solicitar a declaração da inconstitucionalidade do Decreto com a concessão de medida cautelar em face de alegado dano à segurança pública, conforme estabelecido pelo Decreto nº 4.887/2003.

É tamanha a relevância da causa que 25 entidades envolvidas, seja na defesa seja na obstrução dos Direitos quilombolas, foram aceitas como *amicus curiae*: (a) Instituto Pro Bono; (b) Conectas Direitos Humanos; (c) Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP; (d) Centro Pelo Direito à Moradia Contra Despejos – Cohere; (e) Centro de Justiça Global; (f) Instituto Socioambiental – ISA; (g) Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Polis; (h) Terra de Direitos; (i) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará – Fetagri-PA; (j) Estado do Pará; (k) Estado de Santa Catarina; (l) Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA; (m) Confederação Nacional da Indústria – CNI; (n) Associação Brasileira de Celulose e Papel – BRACELPA; (o) Sociedade Rural Brasileira; (p) Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola; (q) Koinonia Presença Ecumênica e Serviço; (r) Associação dos Quilombos Unidos do Barro Preto e Indaiá; (s) Associação de Moradores Quilombolas de Santana – Quilombo de Santana; (t) Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul; (u) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; (v) Estado do Paraná; (x) Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB; (w) Instituto de Advocacia Racial e Ambiental – IARA; (y) Clube Palmares de Volta Redonda – CPVR.

O relator do caso, Ministro Cezar Peluso, votou pela procedência da ação e, portanto, pela inconstitucionalidade do decreto questionado. Entretanto, em respeito ao princípio da segurança jurídica e aos cidadãos que, da boa-fé, confiaram na legislação posta e percorreram o longo caminho para obter a titulação de suas terras desde 1988, decidiu modular os efeitos da decisão para declarar bons, firmes e válidos os títulos de tais áreas, emitidos até agora, com base no Decreto 4.887/2003. O julgamento foi suspenso por pedido de vistas da Ministra Rosa Weber em 18 de abril de 2012. Tendo sido retomado em março de 2015, com leitura do voto da Ministra Rosa Weber pela constitucionalidade do Decreto, e novamente interrompido em razão do pedido de vista do Ministro Dias Tóffoli. Portanto, o conceito jurídico de comunidade remanescente de quilombo continua um termo em disputa, uma vez que o resultado da ADI vai influenciar as já existentes políticas públicas para esse campo, bem como as políticas futuras de titulação, a depender da modulação dos efeitos da sentença caso seja definida a inconstitucionalidade do decreto.

No eixo 02, Infraestrutura e qualidade de vida, concentram-se os mecanismos para destinação de obras de infraestrutura, a maioria delas ligadas ao Programa de Aceleração do Crescimento e ao Programa Brasil sem Miséria. Os principais produtos desse eixo concentram-se em obras de saneamento, habitação rural, acesso à água e a luz. No que tange ao Saneamento as ações estão enquadradas sob a rubrica do PAC– Funasa. O Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), desenvolve ações de saneamento básico para as comunidades quilombolas. Nessas comunidades são executadas ações de implantação, ampliação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água (SAA), sistemas de esgotamento sanitário (SES) e melhorias sanitárias domiciliares (MSD) e/ou coletivas de pequeno porte. Na área de habitação, destaca-se o programa de Habitação Rural, com ações desenvolvidas desde 2004, a partir de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre Seppir/PR, Funasa e Ministério das Cidades. Em 20/11/2009, a Seppir/PR firmou Acordo de Cooperação com a Caixa Econômica Federal (CEF) para implementar o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Dentro do eixo 2, no tocante à infraestrutura básica, destaca-se o Programa Água para Todos, parte integrante do Plano Brasil Sem Miséria, onde Governo Federal busca universalizar o amplo acesso e uso de água para populações. O programa visa o atendimento de famílias moradoras de áreas rurais com acesso precário à água, sendo que as comunidades quilombolas são priorizadas nesse programa. Outro programa é o Luz para Todos onde o Governo Federal busca utilizar a energia elétrica como vetor de

desenvolvimento social e econômico das comunidades, contribuindo para a redução da pobreza e aumento da renda familiar. Por fim, a Tarifa Social de Energia Elétrica é um desconto na conta de luz destinado às famílias inscritas no Cadastro Único com renda de até meio salário mínimo per capita ou que tenham algum componente beneficiário do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). As famílias quilombolas que estão inscritas no Cadastro Único e possuem renda per capita de até meio salário terão Direito ao desconto de 100% na conta de energia elétrica, até o limite de consumo de 50 KWh/mês.

Os principais indicadores de desempenho apresentados pela Seppir – em relação ao eixo 02 são os seguintes: (i) Número de famílias quilombola inscritas no CadÚnico; (ii) Unidades Contratadas no Minha Casa Minha Vida que beneficiaram as comunidades quilombolas; (iii) Número de famílias quilombolas atendidas com saneamento básico; (iv) Indicadores do Programa Luz para Todos, (v) obras de saneamento básico contratadas.

No eixo 03, Inclusão Produtiva e Desenvolvimento, dentre os programas de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) destacam-se o (i) Programa Cisternas, relacionado ao acesso à água potável, em especial durante o período de estiagem financia a construção de cisternas de placas de cimento, principalmente na região do semiárido brasileiro e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que promove o acesso a alimentos das populações em situação de insegurança alimentar e promove a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar, bem como a formação de estoques estratégicos e o abastecimento de mercado institucional de alimentos.

De responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) destacam-se as ações de fortalecimento da agricultura familiar. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. É no âmbito desse programa é emitida a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) utilizada pelo agricultor para acessar políticas públicas do Governo Federal, podendo esta ser obtida pelos quilombolas desde que os mesmos tenham passado pelo processo de certificação junto à Fundação Cultural Palmares. No tocante à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) o MDA, apoia a produção diversificada, seu beneficiamento e comercialização, gestão do território, fortalecimento das formas de organização e conhecimentos tradicionais. Essa assistência técnica continuada e individualizada é uma

das metas do Plano Brasil Sem Miséria. Ainda na área de assistência técnica, pode ser citada a criação da marca “Selo Quilombos do Brasil” um certificado de origem, cujo objetivo é atribuir identidade cultural aos produtos de procedência quilombola. A permissão de uso do selo cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por pessoas físicas ou jurídicas portadoras da Declaração de Aptidão ao Pronaf e oriundas de comunidades quilombolas devidamente certificadas. Trata-se de uma iniciativa articulada e coordenada pela Seppir/PR, e apoiada por diversos parceiros.

Nesse eixo, de responsabilidade da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE), o último programa de destaque é o Programa Brasil Local, que objetiva a geração de trabalho e renda por meio da economia solidária, fomentando a organização de empreendimentos geridos pelos próprios trabalhadores, facilitando acesso as políticas públicas de incentivo, capacitação, crédito comunitário e escoamento da produção. Nesse programa é conferida prioridade a empreendimentos de povos tradicionais, como as comunidades quilombolas e usuários do Bolsa Família, dentre outros.

O sistema de monitoramento da Seppir apresenta os seguintes dados de acompanhamento de resultados do eixo 3: (i) Famílias quilombolas que recebem o Bolsa Família; (ii) Número de famílias quilombolas que vendem alimentos no Programa de Aquisição de Alimentos; (iii) Número de famílias quilombolas beneficiadas com Assistência Técnica e Extensão Rural; (iv) Número de Declarações de Aptidão ao PRONAF.

No eixo 04, Direitos e Cidadania, as ações estão agrupadas na área de educação, transferência direta de renda, saúde e cidadania. De responsabilidade do Ministério da Educação, no que diz respeito à educação Quilombola, os principais programas são: O Programa Nacional de Educação do campo⁹⁵, o Programa Nacional do Livro Didático⁹⁶, o Programa Dinheiro Direto na Escola⁹⁷ Todos esses são iniciativas de apoio financeiro

⁹⁵ Disponibiliza apoio técnico e financeiro para implementação de ações voltadas à formação de professoras(es), a ampliação e melhoria da rede física escolar, construção de unidades escolares, aquisição de transporte escolar e a implantação de laboratórios nas escolas rurais, tendo as escolas quilombolas como um dos destinatários da política.

⁹⁶ Fornece livros didáticos específicos para escolas públicas participantes do Programa. Podem participar do programa os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

⁹⁷ Concentra ações voltadas para a melhoria da qualidade de ensino, principalmente no fornecimento de recurso para despesas necessárias à manutenção, pequenos reparos, aquisição de mobiliário e ações nas escolas públicas das redes municipal, estadual e distrital. As escolas localizadas em comunidades quilombolas têm prioridade na política.

aos sistemas de ensino para elevar a qualidade da educação oferecida às comunidades quilombolas. Os recursos são destinados à formação de professores, ampliação e melhoria da rede física escolar, produção e aquisição de material didático, melhoria e qualidade do ensino nas escolas públicas das redes municipais, estaduais e distritais localizadas no campo. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) tem por objetivo assegurar a alimentação escolar e a educação alimentar e nutricional para alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas, mediante transferência de recursos financeiros. Os alunos das escolas localizadas em áreas quilombolas são prioridade no programa.

Para os jovens quilombolas, ainda no âmbito educacional, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), procura ampliar as ofertas de vagas na educação profissional e melhorar as condições de inserção no mercado de trabalho. Jovens a partir de 16 anos de idade, cadastrados ou em processo de cadastramento no CadÚnico, são o público-alvo desta ação governamental. Já o Pro Campo– Saberes da Terra busca desenvolver políticas públicas de educação no campo e de Juventude que oportunizem a jovens agricultores familiares, com idade entre 18 e 29 anos, excluídos do sistema formal de ensino, a elevação da escolaridade e também prevê qualificação social e profissional inicial para os educandos. É preciso que sejam firmadas parcerias entre o Ministério de Educação e as Secretarias de Educação Estadual, municipal e do distrito federal para a implementação do programa.

Nas ações de transferência direta de renda destaca-se o Programa Bolsa Família viabiliza a transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O recebimento dos benefícios requer o prévio cadastro das famílias no CadÚnico e as famílias quilombolas são priorizadas no processo de inserção no cadastro. De acordo com dados, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, até dezembro de 2014, constam 131.787 famílias cadastradas, sendo 99.372 dessas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, isto é aproximadamente 75% (setenta e cinco por cento) das famílias cadastradas são beneficiárias do Programa.

Quanto à saúde, temos o Saúde da Família e Saúde Bucal, os quais repassa recursos financeiros federais, fundo a fundo, para municípios que possuam equipes de Saúde da Família e de Saúde Bucal atuando em comunidades quilombolas e de assentados pela reforma agrária que se encontrem em seus territórios. Os municípios listados na Portaria n. 90/2008/MS dispõem de equipes da Estratégia Saúde da Família e equipes de Saúde Bucal no atendimento de comunidades quilombolas ou em assentamentos da

reforma agrária e fazem jus ao recebimento de 50% de acréscimo em seus incentivos financeiros. Em 2013, o Programa Mais Médicos para o Brasil, instituído pela lei 12.871/2013, possui, dentre outros componentes, o Projeto Mais Médicos para o Brasil, e tem direcionado, de forma prioritária, médicos do programa para as equipes de Saúde da Família implementadas que atendem comunidades quilombolas.

Uma dimensão desse eixo é o apoio a inclusão digital feita por intermédio do Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades (Telecentros.BR) para implantar e manter telecentros pelo Brasil. A Seppir/PR articulou a inclusão de comunidades tradicionais nas propostas apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e pela Rede Mocambos, uma rede solidária de comunidades tradicionais, principalmente quilombolas, cujo objetivo principal é compartilhar ideias e oferecer apoio recíproco para potencializar o desenvolvimento sustentável. Há a previsão também de instalação de rádios comunitárias nas comunidades quilombolas, de responsabilidade da Secretaria de Serviços de Comunicação Eletrônica do Ministério das Comunicações.

Por fim, temos as políticas de Direitos e cidadania, *strictu sensu*, de responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e da Fundação Cultural Palmares (FCP). O foco do trabalho da SDH encontra-se na proteção à vida, educação em Direitos humanos para as comunidades quilombolas, execução do Programa Nacional de Documentação das trabalhadoras rurais, garantia do registro civil de nascimento com foco nas comunidades tradicionais. A FCP, por sua vez, desenvolve ações voltadas à assistência jurídica às famílias quilombolas e a realização de estudos e emissão de pareceres sobre impactos ambientais em comunidades quilombolas.

Para o eixo 04, são utilizados os seguintes indicadores de resultados: (i) Número de escolas quilombolas e alunos matriculados ; (ii) Percentual de escolas quilombolas que contém material didático específico; (iii) Número de escolas quilombolas com acesso à internet, à água e energia elétrica ; (iv) Número de equipes para o atendimento do Programa Saúde da Família; (v) Número de equipes formadas no âmbito do Programa Mais Médicos; (vi) Número de estudantes quilombolas atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Não há dados sobre a existência de postos de saúde atuando dentro das comunidades ou da proximidade de hospitais ou equipamentos de saúde dessas regiões. Em relação à educação, não há dados no sistema de monitoramento sobre o número de estudantes em cada escola quilombola ou se a estrutura é suficiente para atender as demandas da comunidade, nem para saber quais jovens quilombolas são beneficiados pelos demais programas educacionais como o Pronatec. Outro problema é

que não há dados sobre o recebimento de material didático específico, em respeito às diretrizes curriculares para o cumprimento da lei 10639/2003 e para educação escolar quilombola ou mesmo para as escolas fora de terras quilombolas e que recebam alunos quilombolas.

Uma questão chave para o funcionamento do programa está na descentralização e transversalidade pretendida por este. As ações executadas e necessárias para o alcance do público por diversas vezes extrapolam a competências dos órgãos envolvidos na coordenação e gestão do Programa. A estratégia utilizada é pelo Governo federal têm sido estabelecer parcerias com outros órgãos do Governo Federal e a articulação com os entes federados, a partir da estruturação de comitês estaduais, bem como interlocução com órgãos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial (PIR), associações representativas das comunidades quilombolas e outros parceiros não-governamentais.

Sobre a estruturação de comitês estaduais, não identifiquei, uma lista atualizada sobre quantos comitês estaduais existem e quais são suas funções, nem se está havendo uma reformulação da relação com esses Comitês a partir da estruturação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial recentemente implementado.

A descentralização, por muitas vezes, torna difícil o acompanhamento da política quilombola. Essa situação teve uma melhora significativa com o lançamento do Sistema de Monitoramento do Programa Brasil Quilombola, entretanto algumas escolhas, inconsistências e imprecisões entre os termos utilizados nos relatórios e no sistema e nas coletas de dados tornam difícil um acompanhamento mais preciso da política pública para quilombos.

A uma, o Sistema de Monitoramento contém apenas os Eixos da Agenda Social Quilombola. Em razão dessa escolha, fica difícil inclusive comparar o que foi realizado no primeiro e no segundo Governo Lula e no primeiro mandato do Governo Dilma pela forma acrítica que foi escolhida para monitorar a política, como se o Programa Brasil Quilombola permanecesse com as mesmas características de 2004 até 2014. A duas, alguns dados presentes no Sistema de Monitoramento têm como data base o ano de 2009, como por exemplo, os dados referentes à educação, outros informam que tem como referência setembro de 2014, – mas não se sabe a partir de quando começou a coleta, como é o caso dos dados referentes a saneamento básico. Além disso, os dados presentes nos sites dos Ministérios são diferentes dos constantes no sistema de monitoramento. A três, o Sistema é dividido em grandes áreas que dão boa dimensão dos avanços e recuos nas grandes áreas como saúde, educação e infraestrutura, mas não fica bem claro o que

pertence a cada política e algumas políticas não fazem parte dos indicadores de êxito presentes no Sistema de Monitoramento. Por último, o sistema de Monitoramento não traz informações acerca da execução orçamentária. Não se pode negar, contudo, que a simples existência de um sistema de monitoramento unificado, permitindo que a população tenha ao menos um conhecimento geral do que está sendo realizado, é uma importante dimensão do controle e participação social.

Outra fragilidade, diz respeito à constelação de normas que podem ser aventadas como direta ou indiretamente incidindo na execução da Política e nas comunidades quilombolas. A Convenção 169 da OIT estabelece a necessidade de consulta das comunidades e povos tradicionais, por meio de procedimentos adequados, quando sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente, garantindo a efetiva participação desses povos na tomada de decisões. Essa determinação não tem sido cumprida na prática ou vem sendo realizada apenas formalmente.

No que tange a política fundiária, a que tem sido alvo da maior contestação e conflitos, diversas normas afetam direta e indiretamente à política quilombola, conforme demonstra o quadro⁹⁸, de rol não exaustivo, abaixo.

Tabela 10: Normas incidentes sobre a Política Fundiária para Quilombos

NORMA	ESCOPO
Decreto nº 5.758/2006.	Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. A implementação do PNAP foi coordenada por comissão instituída no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e contou com participação e colaboração de representantes dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, de povos indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades extrativistas, do setor empresarial e da sociedade civil.
Portaria Nº 90, de 17 De janeiro de 2008	Atualiza o quantitativo populacional de residentes em assentamentos da reforma agrária e de remanescentes de quilombos, por município, para cálculo

⁹⁸ Esse quadro foi feito, em especial, com base nas informações disponíveis no sítio da organização Comissão Pró-Índio de São Paulo, que monitora a legislação federal e estadual que incidam direta e indiretamente na política pública para quilombos. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/htm/leis/index.html>. Acesso em 10.04.2015. O site da SEPPIR também foi utilizado: <http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>. Acesso em 10.04.2015. Também foram utilizados dados presentes no Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas (Brasil, 2013) e algumas informações presentes no artigo de autoria de Arruti (2009).

	do teto de Equipes Saúde da Família, modalidade I, e de Equipes de Saúde Bucal da estratégia Saúde da Família.
Lei nº 12.188/ 2010	Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER.
Lei n.º 12.212/ 2010	Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis nos 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências.
Norma de Execução Conjunta n.º 3, de 21 de junho de 2010	Estabelece procedimentos administrativos e técnicos para a edição de decreto declaratório de interesse social das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos e para a desintrusão de ocupantes não quilombolas inseridos nos perímetros objeto do decreto, visando à regularização de territórios quilombolas.
Lei n.º 12.288/ 2010	Institui o Estatuto da Igualdade Racial.
Decreto de 15 de setembro de 2010.	Institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado – PPCerrado, altera o Decreto de 3 de julho de 2003, que institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica. As áreas quilombolas estão especificadas como prioridade do programa.
IN Incra n.º 63/2010	Dispõe sobre procedimento administrativo de ratificação das alienações e concessões de terras devolutas feitas pelos Estados na faixa de fronteira.
Lei nº 12.512/ 2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Portaria Interministerial Nº419, de 26 de Outubro de 2011	Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei no 11.516, de 28 de agosto de 2007.
Portaria Interministerial Nº 35, de 27 de Janeiro de 2012	Institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, no que tange aos procedimentos de consulta prévia dos povos indígenas e tribais.
Portaria Nº 114, de 3 de Abril de 2012	Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, Grupo de Trabalho–GT, para identificar conflitos territoriais que tenham relação com as Unidades de Conservação Federais e propor Plano de Ação para a resolução dos conflitos identificados.
IN Incra Nº 73, de 17 de Maio de 2012	Estabelece critérios e procedimentos para a indenização de benfeitorias de boa-fé erigidas em terra pública visando a desintrusão em território quilombola.

Decreto nº 7.775/2012	Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências.
Portaria Interministerial nº 5, de 21 de novembro de 2012	Associa e promove a articulação entre o "Selo Quilombos do Brasil", instituído pela Portaria Seppir/PR nº 22, de 14 de abril de 2010, e o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar – Sipaf, instituído pela Portaria MDA nº 7, de 13 de janeiro de 2010, e dá outras providências.
Portaria Interministerial Nº9, de 19 de Fevereiro de 2013	Altera a Portaria Interministerial Nº 35, de 27 de Janeiro de 2012, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, no que tange aos procedimentos de consulta prévia dos povos indígenas e tribais.
Portaria nº98, de 3 de abril de 2013	Institui o Grupo de Trabalho Interministerial–GTI com a finalidade de elaborar proposta para a regularização ambiental em territórios quilombola estabelecida na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural–CAR e para a instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental para esses territórios.
Lei nº 12.854/ 2013	Fomenta e incentiva ações que promovam a recuperação florestal e a implantação de sistemas agroflorestais em áreas rurais desapropriadas e em áreas degradadas, nos casos que especifica
Portaria Normativa nº 404, de 30 de agosto de 2013	Constitui Grupo de Trabalho com o objetivo de analisar e propor soluções para os casos de sobreposição entre Unidades de Conservação federal e Territórios Quilombolas, tratados no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal, vinculada a Advocacia Geral da União – CCAF/AGU
Portaria Interministerial nº 429, de 21 de Outubro de 2013	Institui o Grupo de Trabalho Interministerial–GTI com a finalidade de elaborar proposta para a regulamentação ambiental em territórios quilombolas, estabelecida na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural–CAR e para a instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental para esses territórios.
Portaria nº 90, de 31 de outubro de 2013	Altera o inciso XIII, do art. 9º, da Portaria nº 102, de 6 de dezembro de 2012 para permitir a emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf para comunidades remanescentes de quilombos certificadas pela Fundação Cultural Palmares
Portaria Interministerial nº 210, de 13 de junho de 2014	Delega ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, a competência para outorgar a beneficiários de projetos federais de assentamento de reforma agrária e a grupos remanescentes das comunidades dos quilombos a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU ou a transferência do domínio pleno de terrenos rurais da União, contemplados nos incisos I, III, IV e VII do art. 20 da Constituição Federal, que estejam sob gestão exclusiva da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPU/MP.

Portaria n° 397, de 24 de julho de 2014	Instaura a Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola, com a finalidade de fortalecer a interlocução entre os órgãos governamentais e a sociedade civil.
Lei n.º 13.043, de 13 de novembro de 2014	Isenção de Imposto Territorial sobre a Propriedade Rural (ITR) às terras quilombolas.
Instrução Normativa n°2, de 18 de Dezembro de 2014	Estabelece os procedimentos utilizados na destinação de imóveis da União para regularização fundiária de interesse social.
Portaria Interministerial n° 60, de 24 de março de 2015	Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis–IBAMA.
Instrução Normativa n° 1, de 25 de março de 2015	Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe.

Embora esse rol de normas, em sua maioria sem a consulta efetiva das comunidades quilombolas, possa trazer ameaças aos Direitos dessas comunidades e representa um descumprimento da convenção 169 da OIT. Urge, nesse sentido, a regulamentação do processo de consulta prévia determinada nessa Convenção. Por outro lado, a edição de normas inferiores, como instruções normativas e portarias permitem que as instituições alterem procedimentos de acordo com o aprendizado decorrente do próprio fazer da política pública – respeitados os mecanismos de consulta prévia. Na prática, entretanto, essa dimensão do aprendizado tem sido pouco explorada. O que tem se visto é a edição de normas que trazem mais insegurança, burocratização e ineficácia, como por exemplo:

“Assim, a Fundação Cultural Palmares (portaria N° 98 de 26 de novembro de 2007) aprovou novas regras para o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos, segundo as quais se torna possível rever as certidões já entregues às comunidades quilombolas e o processo implica na entrega, por parte das comunidades de uma série de documentos, tais como a ata de assembleia em que aprova o seu reconhecimento como quilombola, dados, documentos, fotos, reportagens e estudos que eventualmente já tenham sido

produzidos sobre ela, além de um relato sintético da história da comunidade. Da mesma forma, o Incra reeditou a instrução normativa que regula o processo de regulação fundiária quilombola, tornando-o mais complexo e lento: a certidão da FCP tornou-se obrigatória e os critérios de realização do RTID e, em especial, do relatório antropológico tornaram-se mais complexos, com a inclusão de uma longa lista de itens padronizados e obrigatórios inúteis e até mesmo perigosos, já que, apesar de nem todos os itens poderem ser preenchidos na descrição de todas as áreas, a sua existência na norma possibilita a argumentação puramente formal no plano jurídico, no sentido da sua impugnação.” (Arruti, 2009, p. 91)⁹⁹

Nesse sentido, uma racionalização das normativas incidentes sob o programa, afastando preciosismos que não trazem eficiência e nem segurança jurídica, mas pelo contrário entravam a realização da política são tarefas ainda por fazer. Para tal seria necessário a instauração de um processo participativo, com um mecanismo de consulta prévia efetivo, e com a identificação dos “gargalos” existentes nessa normativa e dos sucessos na implementação.

3.2.1 Aspectos críticos do funcionamento do Programa Brasil Quilombola: A auditoria do Tribunal de Contas da União

Da análise do funcionamento do programa, podemos observar alguns pontos críticos: (i) a morosidade do processo de regularização fundiária; (ii) a miríade de normas inferiores que incidem sob a política; (iii) a falta de um procedimento de consulta unificado acerca das normas e políticas que afetam as comunidades quilombolas; (iv) a ausência de uma atuação sistêmica da Seppir na coordenação da política; (v) a imprecisão de dados acerca do público-alvo do programa; (vi) a dificuldade de acompanhamento da execução da política em razão da imprecisão e incompletude dos indicadores presentes nos instrumentos de monitoramento; (vii) a retirada do Programa Brasil Quilombola do plano plurianual o que dificulta o controle social; e (viii) a ineficiência na execução do orçamento quilombola e a falta de transparência dessa execução.

Essas fragilidades, em especial, as denúncias acerca da baixa execução orçamentária¹⁰⁰, culminaram no Requerimento 55/2013 de autoria da Comissão de

⁹⁹ O texto de Arruti refere-se a Instrução Normativa 49 do Incra, alvo de protestos por parte dos quilombolas e acadêmicos especializados no tema pelas tentativas desastrosas de consulta das comunidades puramente formal. Mais do que isso, o texto final não incorporou as sugestões quilombolas e dos movimentos sociais. A portaria foi revogada pela IN 57, atualmente vigente e que, infelizmente, permanece tornando o processo lento e moroso.

¹⁰⁰ A gestão orçamentária do Programa Brasil Quilombola foi alvo de diversas denúncias. Uma analisava o período 2004-2006 e observava que não obstante o aumento progressivo ano a ano dos valores orçados para política quilombola. O PBQ teve orçado para o período 2004/2006 cerca de R\$ 101,43 milhões, tendo

Direitos Humanos e Minorias da Câmara solicitando a realização de auditoria operacional no PBQ. Esse pedido surgiu no bojo da realização de audiência pública para discutir a situação do Programa Brasil Quilombola – PBQ, ocasião em que houve manifestação do Instituto de Advocacia Racial e Ambiental (Iara) no sentido de que o programa não possuía relatório de monitoramento e avaliação desde sua criação. Em pesquisa da equipe de auditoria, verificou-se que, na ocasião, houve ainda divergência quanto à execução orçamentária do PBQ. O Iara afirmou que a execução dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2012 foi de 14%. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), por sua vez, afirmou que executou 99% de seu orçamento e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/MDA), 92%. Essas divergências motivaram o requerimento e a instauração de auditoria do Programa pelo Tribunal de Contas da União.

De acordo com o relatório apresentado pelo Tribunal de Contas, para os exercícios de 2012 e 2013, a execução orçamentária das ações específicas, ou seja, aquelas de regulamentação fundiária, da Agenda Social Quilombola, considerando-se o contingenciamento de recursos foi, em média, aproximadamente de 57%. No entendimento do Tribunal a principal responsável por essa execução é a ação de “Reconhecimento, Delimitação e Indenização de Territórios Quilombolas”, devido a sua alta materialidade em relação às outras ações específicas da agenda quilombola. A ação representa 82% do total dos recursos orçamentários disponíveis para o exercício de 2013 no âmbito das ações específicas do programa, entretanto sua execução foi bastante baixa o que impactou diretamente os resultados. Aqui fica claro, mais uma vez, que a titularidade dos territórios quilombolas é um dos principais gargalos na eficiência jurídica do programa.

gasto cerca de R\$ 32,84 milhões (32,38%), já o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela regularização fundiária das Terras Quilombolas, só conseguiu gastar R\$ 20,93% do orçamento autorizado ao órgão pelo Congresso Nacional no período, que foi de R\$ 70,70 milhões. Isso significa que o governo federal deixou de investir cerca de R\$ 100,62 milhões nas ações relativas ao reconhecimento dos Direitos das comunidades quilombolas e afrodescendentes de um modo geral (Inesc, 2007). Outra denúncia foi veiculada no Portal Contas Abertas, em 19 de fevereiro de 2014, afirmando que desde sua criação, o programa sofre com a baixa execução. De 2009 para cá, R\$ 300 milhões deixaram de ser utilizados em políticas de prevenção ao racismo. O balanço leva em conta a diferença entre o total orçado para o programa orçamentário “Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial” e o valor efetivamente desembolsados em favor das ações do programa. Conforme mencionado, falta de transparência orçamentária ao Programa e não há dados disponíveis sobre a execução orçamentária no Sistema de Monitoramento. Note-se que essa baixa execução orçamentária é fruto também da dificuldade de implementar os procedimentos necessários para o gasto legal do dinheiro público.

O relatório aponta ainda o contingenciamento de recursos¹⁰¹, como grande empecilho da implementação da política e cita como o exemplo, o contingenciamento total dos recursos previstos em lei, no exercício de 2012, das ações de “Fortalecimento Institucional das Organizações Representativas das Comunidades Quilombolas e de Outras Comunidades Tradicionais”, de gestão da Seppir/PR, e da “Assistência Técnica e Extensão Rural para as Comunidades Quilombolas do MDA”.

Tabela 11: Execução Financeira/Orçamentária das ações específicas da Agenda Social Quilombola para os exercícios 2012–2013

Ação	Ano	LOA (atualizada)	Limite de empenho (A)	Liquidado no ano* (B)	Execução orçamentária (B)/(A)	Pago no ano* (C)	Execução financeira (C)/(A)
20KW	2012	1.000.000,00	750.000,00	653.084,49	87,08%	653.084,49	87,08%
	2013	2.000.000,00	928.800,00	172.193,40	18,54%	172.193,40	18,54%
2A96	2012	100.000,00	100.000,00	25.424,41	25,42%	25.424,41	25,42%
	2013	100.000,00	100.000,00	33.412,30	33,41%	33.412,30	33,41%
6440	2012	19.550.000,00	5.660.433,00	3.627.660,81	64,09%	3.622.096,53	63,99%
	2013	13.024.623,00	6.524.623,00	3.554.768,11	54,48%	3.552.429,39	54,45%
210Y	2013	3.130.624,00	3.130.624,00	3.468,12	0,11%	3.468,12	0,11%
210Z	2013	48.100.000,00	47.486.396,88	13.213.072,84	27,82%	8.668.337,19	18,25%
8215**	2012	1.260.000,00	179.451,76	-	80,33%	-	80,33%
	2013	sem dotação	sem dotação	144.157,00		144.157,00	
8936**	2012	2.875.000,00	345.378,34	217.930,85	63,10%	217.930,85	63,10%
	2013	sem dotação	sem dotação	55.918,38		55.918,38	
	2014	sem dotação	sem dotação	-		-	
0859**	2012	50.000.000,00	46.956.432,29	4.094.543,20	88,90%	4.094.543,20	88,90%
	2013	sem dotação	sem dotação	36.145.285,03		36.145.285,03	
	2014	sem dotação	sem dotação	1.503.799,43		1.503.799,43	
20T1**	2012	6.000.000,00	4.730.641,90	2.106.895,34	72,14%	2.103.734,78	72,07%
	2013	sem dotação	sem dotação	963.699,06		963.699,06	
	2014	sem dotação	sem dotação	342.022,35		342.022,35	
TOTAL			116.892.781,17	66.857.335,12	57,20%	62.301.535,91	53,30%

* Valor Pago no ano = valor pago do orçamento do exercício (X) + Restos a Pagar Pagos no exercício (X) inscritos no exercício (X-1)

** Ações Orçamentárias extintas em 2012, as quais constam ainda nas bases de dados do Siafi Gerencial em virtude de pagamentos de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores

Fonte: Siafi Gerencial, Portal da Transparência dos Recursos do Governo Federal¹⁰².

Não é meu propósito esmiuçar o processo orçamentário, mas tecerei algumas considerações acerca desse processo que explicitam essa dificuldade no gasto orçamentário apuradas pelo Tribunal de Contas. A primeira, mais de ordem analítica diz respeito a grande dificuldade de controle social desse orçamento tanto em razão da própria

¹⁰¹ O decreto de contingenciamento é uma programação orçamentária e financeira que tem como objetivo estabelecer um cronograma de empenhos e liberações (compromissos e pagamentos) de recursos financeiros do governo federal. A mecânica desses empenhos e liberações está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001) e é bastante utilizada para cumprimento das metas fiscais.

¹⁰² A presente tabela é uma reprodução daquela existente no acórdão do processo do Tribunal de Contas da União TC 010.705/2014-7. Para entender os códigos, vide tabela supra presente na seção que trata da representação do programa nos planos plurianuais.

defasagem da legislação que a rege (Lei nº 4320/1964) quanto em razão da dificuldade, para a maioria da população de não iniciados nos meandros orçamentários, de acompanhamento do Manual Técnico de Orçamento e das normas técnicas publicadas anualmente acerca desse processo e de entendimento do processo de barganha política envolvendo o orçamento.

Uma segunda consideração acerca do orçamento está na dificuldade de executar, isto é, gastar legalmente os valores autorizados para determinada política pública. Esses gastos vão depender de um projeto estruturado e de um aparato jurídico consolidado para o cumprimento das exigências necessárias para a contratação pública, como os processos de licitação, contratação e execução, e para a segurança jurídica dos envolvidos no processo para evitar, por exemplo, responsabilização fiscal ou sucumbência do contrato em razão de não observância dessas regras de contratação. Isso gera um gasto desenfreado no final do ano fiscal, com vistas a impedir a devolução de recursos aos cofres públicos nos últimos meses do exercício – uma vez que os procedimentos para, de fato, gastar o dinheiro público são lentos, passa-se o início do ano realizando os processos burocráticos e o fim do ano liberando-se desordenadamente o montante autorizado para execução.

Uma terceira observação diz respeito ainda à submissão da execução orçamentária as metas financeiras e as despesas obrigatórias. A Constituição Federal e a legislação ordinária vinculam algumas receitas e despesas, que não podem ser contingenciadas para realizar o superávit primário. De modo geral podemos citar: i) benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); ii) benefícios concedidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pela Renda Mensal Vitalícia (RMV), em extinção, que determinam o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que viva em família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; iii) o abono salarial e o seguro desemprego; iv) gastos mínimos com saúde e educação (Inesc, 2010). Além dessas, as despesas com os serviços da dívida não estão suscetíveis as emendas por parte do Congresso Nacional e não podem sofrer o contingenciamento de recursos. Todas as despesas não obrigatórias estão sujeitas a contingenciamento, isto é, quando o governo edita o decreto são as despesas discricionárias que sofrem limitações para a execução orçamentária. Programas como o Bolsa família, o Programa de Aceleração do Crescimento, bem como despesas de saúde e educação acima do mínimo legal sujeitam-se a essa limitação. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, por exemplo, tem suas despesas no rol das despesas discricionárias, sofrendo o contingenciamento de recursos. De igual forma, o

mecanismo de Desvinculação das Receitas da União (DRU) permite a apropriação recursos que deveriam ser gastos na previdência, assistência social e saúde pelo orçamento fiscal.

Em suma, o procedimento orçamentário traz grandes dificuldades para a execução dos programas destinados à garantia de justiça social, a expansão de benefícios e serviços, bem como a erradicação das desigualdades sociais¹⁰³. Além disso, o processo orçamentário é uma arte para poucos, em razão dos seus complicados instrumentos, da pouca “informação amigável” – facilmente apreensível por leigos, leia-se – e acadêmica produzida acerca dele, da dificuldade de acompanhar a elaboração e execução, e fazer uso Sistema Siga Brasil (que disponibiliza o orçamento para consulta) e da certa irracionalidade que permeia o processo.

Essa irracionalidade se consolida nas barganhas políticas que envolvem definição das emendas parlamentares¹⁰⁴, as quais operam numa lógica político-eleitoreira e, nesse sentido, levam em consideração mais a base territorial eleitoral do parlamentar do que o que seria necessário para o cumprimento de objetivo das políticas. Muitos envolvidos falam abertamente da destinação de mais recursos para um estado ou outro a depender do estado de origem do ministro e dos parlamentares com os quais eles têm relação e não nas áreas prioritárias para a política. Outro aspecto dessa irracionalidade é a “politização seletiva” do orçamento (Bucci, 2013, p. 184), uma vez que há uma grande disputa por recursos, mas apenas entre as políticas situadas no campo das despesas discricionárias. Por fim, essa irracionalidade se dá pela própria falta de técnica envolvendo o orçamento em sua elaboração, em especial quando da definição das despesas obrigatórias, quanto na sua execução, pela falta de recursos humanos capacitados para operar os instrumentos necessários à realização efetiva do gasto.

Ainda sobre orçamento, em um âmbito mais específico, cumpre frisar que não há um fundo específico para o cumprimento das políticas raciais, previsto no estatuto da

¹⁰³ Os movimentos sociais vêm propondo uma análise orçamentária à luz dos Direitos humanos (INESC, 2009, 2010) e apontando também a necessidade de reforma tributária que contemple o financiamento dos Direitos sociais, como por exemplo a nota técnica exarada pelo Movimento em Defesa dos Direitos Sociais Ameaçados na Reforma Tributária (2008).

¹⁰⁴ “As emendas feitas ao Orçamento Geral da União, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – enviada pelo Executivo ao Congresso anualmente –, são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.” Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/emendas-ao-orcamento>. Acesso em 29.04.15.

Igualdade Racial, garantindo a execução das políticas públicas. O projeto aprovado retirou essa previsão e isso significou, no entender do movimento social negro –uma derrota. Muito do caráter mais articulador e transversal da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – que é necessário em razão da própria natureza da questão racial – pode ser explicada também pela inexistência de um “fundo próprio com especificação da origem dos recursos que garantiria a continuidade das ações sob responsabilidade específica da Secretaria, além de propiciar o cofinanciamento das ações nos entes federados” (Negreiros, 2013, p. 23-24).

A inexistência de recursos para a continuidade das ações é um dos motivos que explicam a inexistência de excedente de poder da Secretaria, que tem muito pouco a oferecer quando da articulação e convencimento de outros entes federados para a execução da política. O PBQ tem necessidade dessa articulação com os demais entes federados para sua plena implementação, por exemplo. O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, previsto no Estatuto da Igualdade Racial, prediz a destinação prioritária de recursos aos entes federados que aderirem ao sistema e representaria uma possibilidade de aumento do alcance da política e a maior influência da Seppir. Entretanto, como não há recurso específico para a política, a Secretaria novamente dependerá do grau de permeabilidade dos demais ministérios – que, efetivamente, têm recursos – da necessidade de implementação do sistema e da generosidade das doações voluntárias de particulares, de empresas privadas e de organizações não governamentais; fundos nacionais e internacionais; ou de Estados estrangeiros, por meio de convênios, tratados e acordos internacionais.

A auditoria¹⁰⁵ buscou, em segundo lugar, avaliar a articulação e a coordenação da Seppir/PR no âmbito do Programa Brasil Quilombola. Foram formuladas, assim, duas questões de auditoria, divididas em subquestões, conforme detalhado a seguir: i) Como o orçamento do Programa Brasil Quilombola vem sendo executado pelos órgãos federais? a) Falta transparência na execução físico-financeira das ações integrantes da Agenda Social Quilombola?; ii) Como a Seppir/PR realiza a articulação com os demais atores envolvidos no Programa Brasil Quilombola e coordena sua implantação? a) Os canais de comunicação utilizados pelos órgãos do Comitê Gestor para articulação são eficientes na divulgação da política? b) As informações obtidas pela Seppir/PR sobre a execução das ações são tempestivas? Essas perguntas foram respondidas por meio de pesquisa realizada

¹⁰⁵ Processo 010.705/2014-7 do Tribunal de Contas da União.

por meio eletrônico junto aos órgãos do Comitê Gestor do PBQ. Os resultados da auditoria são bastante ilustrativos não somente das fragilidades da gestão transversal e descentralizada já relatadas nesse trabalho, mas explicitam a dimensão dos problemas de execução orçamentária do Programa e das potencialidades, razão pela qual reproduzo os dados dessa auditoria aqui.

- 54% dos respondentes declararam que têm dificuldades em levantar valores da execução orçamentária relativos aos remanescentes das comunidades quilombolas quando relacionadas às ações universais previstas no programa;
- Para 73% dos respondentes, o contingenciamento de parte da dotação orçamentária afeta a execução das ações e, conseqüentemente, a implantação das políticas de apoio às comunidades quilombolas;
- Cerca de 54% afirmaram que têm dificuldades de levantar as informações atinentes à população quilombola devido à indefinição de indicadores de desempenho e também pelo fato de a base de dados não contemplar acompanhamento específico para essas comunidades, que é o caso das ações de caráter universal, onde há vários tipos de beneficiários, as quais representam cerca de 80% das ações da agenda quilombola;
- Ainda sobre os dados da política, 46% dos respondentes indicaram que não teriam dificuldades em enviar à Seppir/PR esses dados, no entanto, não evidenciaram a forma como esses dados são enviados, principalmente para as ações de caráter universal, em que é necessário proceder ao recorte dos gastos com as comunidades quilombolas em relação ao montante executado da ação;
- Aproximadamente 23% dos respondentes informaram que o seu órgão não realiza qualquer tipo de planejamento das ações da Agenda Social Quilombola com a Seppir/PR. Além disso, outros 31% não souberam informar se os seus órgãos realizam ou não planejamento das ações no âmbito da agenda. Por outro lado, 46% dos respondentes destacaram que realizam planejamento das ações dos seus órgãos com a Seppir/PR;
- Referente ao planejamento de metas, a participação da Seppir/PR é reconhecida por apenas 54%. Outros 31% dos respondentes afirmaram que a Seppir/PR não tem participação conjunta no estabelecimento das metas das ações dos órgãos executores, e outros 15% não souberam responder;

- Quanto à regularidade de envio de informações apenas 8% dos respondentes afirmaram que esses dados são encaminhados semestralmente à Seppir/PR. Em contrapartida, a Seppir informou que solicita semestralmente esses dados das ações aos órgãos executores;
- Pela ótica dos órgãos executores, 46% dos respondentes indicaram a falta de procedimentos padronizados para acompanhar a política como o principal desafio que a Seppir/PR enfrenta ao se relacionar com as partes interessadas na implantação das ações da Agenda Social Quilombola;
- Em outro questionamento dessa pesquisa, foi solicitada opinião dos atores da agenda sobre os aspectos em que a articulação da Seppir/PR poderia melhorar. 23% dos respondentes destacaram novamente que é necessária a definição de procedimentos para o acompanhamento e monitoramento das ações. Outro respondente destacou que o fluxo de informações (dados de execução física e orçamentária) com os parceiros não está suficientemente definido para que o Sistema de Monitoramento do PBQ seja uma ferramenta útil para o acompanhamento da política;
- A única forma de articulação institucionalizada verificada entre o coordenador e os órgãos executores é por meio das reuniões programadas do Comitê Gestor da agenda quilombola. No entanto, observou-se que essa instância de articulação não tem poder deliberativo não sendo necessariamente efetivadas. Nesse sentido, cita-se que 8% dos respondentes afirmaram que as deliberações do Comitê Gestor não são efetivadas no âmbito dos seus órgãos, ao passo que outros 39% não souberam responder.

Além dessa pesquisa supracitada, a partir da análise de dados secundários e visitas a comunidades quilombolas, a auditoria do TCU concluiu pela deficiência da coordenação da política transversal quilombola, motivada pela (i) inexistência de mecanismos institucionalizados de coordenação, os quais são essenciais para a eficácia de políticas de características transversais e descentralizadas, tal qual é preconizada a Agenda Social Quilombola, (ii) pela inexistência de padronização de procedimentos no planejamento, estabelecimento de metas, acompanhamento e monitoramento das ações da agenda quilombola e (iii) inefetividade dos mecanismos de articulação institucionalizados para uma governança efetivamente orientada para alcançar resultados

esperados. De acordo com o acórdão exarado, “em virtude da ausência de mecanismos e instrumentos, a articulação entre a Seppir/PR e os órgãos executores é frágil, no sentido de que está dependente da relação interpessoal entre os atores, ou seja, a eficácia da execução da ação não depende exclusivamente de critérios técnicos, mas de prioridades e afinidades políticas entre os órgãos parceiros. ” (Acórdão 2771 do Processo 010.705/2014–7)

Diante do exposto, o Tribunal de Contas apresenta as seguintes recomendações à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR): (i) publique os dados relativos à execução orçamentária de todas as ações, específicas e de caráter universal, no âmbito da ASQ no Sistema de Monitoramento do PBQ; (ii) elabore e divulgue uma relação das ações orçamentárias, previstas no PPA 2012-2015, que beneficiem as comunidades quilombolas, contribuindo para a melhoria da transparência, do acesso e controle social da Agenda Social Quilombola. Recomenda ainda aos órgãos integrantes do Comitê Gestor da Agenda Social Quilombola, conforme previsto no art. 5º do Decreto 6.261/2007, que: (i) estabeleçam mecanismos que assegurem a apresentação dos dados financeiros/orçamentários pelos órgãos executores para todas as ações, específicas e de caráter universal, da agenda quilombola; (ii) adotem mecanismos e instrumentos institucionalizados de coordenação com vistas à formulação, implementação e monitoramento da Agenda Social Quilombola que possibilitem a atuação conjunta das partes interessadas no desenvolvimento das ações integrantes dessa política pública transversal.

O Programa Brasil Quilombola é uma inovação política que lida com um público-alvo de reconhecida vulnerabilidade social e, via de regra, reside em locais isolados. Há necessidade, contudo, que esse olhar inovador seja transformado em um conjunto realmente articulado, capaz de responder a mudanças e as novas demandas por processo de controle e participação social efetiva. Trata-se de pensar mecanismos institucionais que estimulem o aprendizado institucional decorrente da implementação da política. Entretanto, em razão dos diversos ataques que a política quilombola vem sofrendo¹⁰⁶, em

¹⁰⁶ Entre 2005 e 2009, a política quilombola sofreu diversas críticas sistemáticas na mídia. Obviamente, em uma sociedade democrática é de se esperar que a política sofra críticas. Entretanto, chama atenção que as reportagens tenham se concentrado apenas na crítica aos processos de regularização fundiária movidos pelo INCRA e utilizem a deliberada confusão em torno do conceito legal de remanescentes de quilombos, transformando as comunidades quilombolas em alvos do desenvolvimento e da agroindústria. Essa percepção motivou a feitura do Dossiê Anti-quilombola pela organização Koinonia. Disponível em: http://www.koinonia.org.br/oq/dossie_antiquilombola.asp. Acesso em 13.04.15. Sobre o assunto ver também artigo de André Luiz Videira de Figueiredo denominado “A Retórica da Reação: a questão quilombola na imprensa brasileira.” Disponível em:

especial no tocante à questão fundiária, o que tem ocorrido é uma burocratização dos processos. Esse processo gerou uma ineficiência ainda maior da política, particularmente se considerado à questão fundiária. Fica evidente, portanto, a falta de mecanismos jurídicos-institucionais que permitiriam à racionalização, desburocratização e maior coordenação do Programa, ou em outras palavras, a existência de “gargalos” jurídicos que geram distorções e falhas na implementação do Programa Brasil Quilombola. Na próxima seção desse trabalho, apresento a contribuição que acreditamos que o Direito pode oferecer para a efetivação dessa política.

3.3 Tecnologia jurídica para o desenvolvimento: contribuições para o Programa Brasil Quilombola

A partir desse diagnóstico, sugiro a utilização das categorias apresentadas no primeiro capítulo desse trabalho (Coutinho, 2013) para o aprimoramento da política quilombola. Coutinho divide o papel do Direito para as políticas públicas para o desenvolvimento em 04 categorias analíticas: Direito como objetivo, Direito como arranjo institucional, Direito como ferramenta e Direito como vocalizador de demandas. Nessa seção faço sugestões baseada nos principais problemas identificados na política e que, no meu entender, são essenciais para a sustentabilidade desta como a maior coordenação entre os entes envolvidos na execução da política e o fortalecimento dos mecanismos decisórios da mesma.

Na categoria **Direito como objetivo**, conforme o exposto quando da apresentação dos aspectos gerais do programa, o Programa Brasil Quilombola intenta levar dois processos. O primeiro é o cumprimento do disposto no artigo 68 do ADCT, e o segundo levar os marcos dos Direitos sociais garantidos na Constituição às comunidades afrrurais. A agenda Social Quilombola, nesse sentido, representou um estreitamento do entendimento do que seriam esses Direitos e, portanto, uma visão empobrecedora do que significa a melhoria das condições de vida dessa população, o acesso aos Direitos e, no limite, do que significaria justiça social e desenvolvimento.

O sistema de monitoramento disponibilizado pela Seppir, não permite à comparação do que foi realizado no PBQ até sua remodelação pela Agenda Social, o que gera a impossibilidade de estabelecer se com a delimitação do que deveria ser perseguido pela política com o advento da Agenda Social Quilombola houve um ganho de eficiência. Em 2012, foi anunciado, ainda, uma maior articulação do Programa Brasil Quilombola com os objetivos do Brasil Sem Miséria, para erradicação da extrema pobreza até 2014 nos territórios quilombolas. Embora erradicar a extrema pobreza seja um objetivo nobre e uma tarefa mais do que necessária, não se pode identificar o acesso a direitos exclusivamente a esse objetivo.

Nesse sentido, proponho uma reorganização dos objetivos do programa com a melhor definição das metas a serem priorizadas sem que isso signifique um estreitamento do que seria levar desenvolvimento e justiça social a essas comunidades. O objetivo prioritário poderia ser o acesso à terra, já que é só a partir da garantia da titularidade coletiva desses territórios que os demais direitos podem ser garantidos; e a segunda prioridade – a erradicação da extrema pobreza nos territórios quilombolas, a partir das garantias mínimas de acesso a água potável, saneamento básico, educação básica e atendimento básico de saúde, sem, contudo, retirar do objetivo da política outros bens e direitos mais amplos.

Como o anteriormente demonstrado, o PBQ aposta na transversalidade, e na descentralização o que, em verdade, nem poderia ser diferente dada primeiro a própria transversalidade dos problemas existentes nas comunidades quilombolas, e indisponibilidade orçamentária da Seppir (coordenadora do programa) para a execução de qualquer um dos eixos da política. O relatório do TCU é categórico ao afirmar a inexistência de mecanismos institucionalizados de coordenação o que inviabiliza a eficácia de políticas de características transversais e descentralizadas. Pensado o **Direito como arranjo institucional**, a tarefa é definir um desenho institucional que repense o grau de descentralização, autonomia e coordenação intersetorial do Programa.

As perguntas estruturantes nessa seção é determinar quem faz o que, com que competência e como se dará a articulação com as demais políticas governamentais, conforme o esquematizado por Diogo Coutinho (2013). Acredito que o papel da Seppir como coordenadora da política é acertado, entretanto, há pouca eficiência nessa coordenação. O que deve ser melhor articulado é sua competência na cobrança de um fluxo de informações mais preciso pelos outros Ministérios, além de maior efetividade das decisões tomadas pelo Comitê Gestor da Política.

A tentativa aqui é minimizar a pessoalidade e voluntarismo na execução das tarefas por parte dos Ministérios. Na leitura dos relatórios fica evidente que são a própria Seppir, o Ministério da Cultura (Minc) por meio das ações de certificação e assistência jurídica da Fundação Cultural Palmares (FCP), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Ministério de Desenvolvimento de Combate Social e Combate à Fome (MDS) os órgãos mais envolvidos na implementação do Programa. Um detalhamento mais preciso da responsabilidade e das tarefas de cada um dos membros do Comitê Gestor da Política, no aprimoramento da coleta de dados, na atualização de informações, e em relação às metas a serem atingidas. Além disso, há uma necessidade de rearticulação da relação com os Comitês Estaduais já existentes.

Essa rearticulação com os Ministérios e os demais entes federados deveria ser feita a partir do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Aqui seria necessário a pactuação de termos formais de adesão que contivessem em seu bojo a previsão das responsabilidades de cada um desses entes e um acordo para transparência e divulgação de informações atualizadas sobre a política. Outro dado é que a partir da criação do Sinapir, o FIPIR (Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial), existente desde 2003, passa a existir de Direito como o espaço de formação de pactos entre os entes federados com o fim de promover a igualdade racial e o enfrentamento ao racismo. A instância é constituída pela SEPP/PR e pelos órgãos de promoção da igualdade racial estaduais, distrital e municipais, responsáveis pela articulação da política nas suas esferas de governo. O trabalho a ser feito nesse sentido é firmar os pactos de adesão com esses entes federados que já compõe o Fipir para que sua adesão ao Sinapir se consolide.

Na categoria **Direito como ferramenta**, o papel do Direito é pensar os meios a serem empregados para perseguir esses objetivos, em especial com a adoção de mecanismos de revisibilidade e flexibilidade. Aqui, em primeiro lugar, seria necessário que o Comitê Gestor do Programa Brasil Quilombola como um todo realizasse acordos de cooperação técnica com órgãos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e /ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para aprimoramento da coleta e análise de dados referentes não apenas à execução da política, mas a população quilombola no geral, independentemente do cadastro dessa população junto ao CadÚnico da procura destes pela certificação conferida pela Fundação Cultural Palmares.

Um outro instrumento, conforme mencionado, seria o Termo de Adesão ao Sinapir, conforme o anexo IV da Portaria nº 8 de 2014 que regulamenta o Decreto

8136/2013. Uma crítica, entretanto, é que embora o Sinapir preveja a realização de conferências para a promoção da igualdade racial, o compromisso dos entes federados com a política de promoção da igualdade racial, não há metas efetivas para o cumprimento dos deveres dos entes federados. Embora a definição de metas esbarre na autonomia federativa, creio que o documento poderia indicar alguns compromissos mais concretos como, por exemplo, a implementação do quesito raça-cor na educação (para qualificar os dados sobre a política racial) ou da identificação dos povos e comunidades tradicionais quando do acesso destas a políticas estaduais ou municipais; ou ainda, um prazo para a elaboração e execução do plano de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial. Do modo genérico que as obrigações estão dispostas será difícil acompanhar o cumprimento do termo. Qual é o tempo máximo que um ente que adere ao sistema pode levar para implementar um conselho ou um plano de promoção da igualdade racial? A partir de qual data, pode ser entendido o descumprimento dessas obrigações previstas no termo? Por fim, não há mecanismo de solução de controvérsias. Quem definirá que o termo de adesão foi descumprido e em que bases?

A cláusula sexta do Termo de Adesão e Compromisso ao Sinapir afirma que o cumprimento do termo será objeto de avaliação e monitoramento e que, em caso de descumprimento, o responsável será notificado por escrito. Após a notificação, disporá de 30 dias para a regularização, com Direito a mais 30 dias caso o ente solicite. Se nesse prazo máximo de 60 dias, não houver regularização o Termo será automaticamente rescindido. Qualquer pessoa que entenda os usos e fazeres do Poder Público sabe que esse prazo é irreal e improvável de ser cumprido na prática. Imagine que um município não tenha instituído planos e programas a serem pactuados no âmbito do SINAPIR e executados sob a coordenação dos órgãos de Promoção da Igualdade Racial integrantes do sistema ou que um estado não tenha apoiado os municípios na criação de órgãos de promoção da igualdade racial e na elaboração e execução de seus planos, conforme o previsto na cláusula quinta do termo, conseguiria fazê-lo em 60 dias? A quem serve a rescisão do instrumento? E, por fim, caso o ente federado discorde do entendimento da Seppir sobre o descumprimento, quem decide a quem assiste razão?

Se a adesão ao Sinapir é voluntária, a adoção de políticas de promoção à igualdade racial, nos moldes e meios propostos pela Seppir, também o é. Em um ambiente que prevê a articulação de entes federados para o atingimento de um objetivo comum, a realização da justiça social e equidade racial no Brasil não faz sentido a previsão de um instrumento de rescisão automática do Termo, sem a previsão de mecanismos de composição de

interesses. O termo poderia prever a decisão dos casos controversos pelo Fórum Intergovernamental ou pelo Conselho de promoção da Igualdade Racial, por exemplo.

Ainda na definição de meios para a efetividade da política pública cumpre tratar dos mecanismos de revisibilidade da política. Na análise do Programa Brasil Quilombola é preciso perceber que o programa vem sendo remodelado a partir, por exemplo, das apostas do Plano Plurianual – o que levou a criação da Agenda Social Quilombola, no segundo governo Lula e a maior articulação com as metas do Programa Brasil sem Miséria no segundo governo Dilma. Nesse sentido, pode-se dizer que há sim um mecanismo de reenquadramento da política de acordo com as grandes linhas da gestão governamental. Outro exemplo dessa revisibilidade, foi a implementação de regra que permitia a construção de equipamentos públicos em territórios certificados (Instrução Normativa número 9 do Tesouro Nacional, publicada em 21 de dezembro de 2007) diretamente decorrente do entrave de implementação da política que é a morosidade do processo de titulação. Ocorre que o processo de titulação continua lento e ineficiente. A partir do aprendizado institucional de 20 anos desde a primeira titulação de terra quilombola e 10 anos de existência do PBQ seria possível a revisão do processo de certificação e titulação, para torná-lo mais eficaz. É sabido que o processo de titulação de terras conflita com interesses de ruralistas, empresas e, em alguns casos, até mesmo do governo e não se tem a ilusão de que ele deixará de ser conflituoso, ou que não haverá judicialização desses conflitos. O que a normativa poderia eliminar é a possibilidade de questionamento judicial apenas pelo não atendimento de requisitos formais de utilidade duvidosa.

Por fim, há o papel do **Direito como vocalizador de demandas**. A primeira tarefa é estabelecer quem são os atores potencialmente interessados no Programa Brasil Quilombola. Aqui estão não somente as comunidades já tituladas ou certificadas, mas aquelas em processo de certificação e titulação e as organizações da sociedade civil envolvidas na defesa dos Direitos territoriais e no acesso a bens e Direitos das comunidades quilombolas. Há dois mecanismos essenciais para a garantia efetiva dessa participação e controle. O primeiro, repita-se, é a regulamentação da consulta prévia prevista na Convenção 169 da OIT. O segundo, poderia ser a criação de um órgão nos moldes da Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola, para acompanhar os outros eixos da política. Essa participação só seria efetiva se preenchidas as condições de transparência – divulgação dos indicadores e dados orçamentários, bem como o aprimoramento do Sistema de Monitoramento do Programa

Brasil Quilombola. Por fim, seria necessário garantir que as recomendações dos atores interessados viessem de fato a informar a política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho pretendi a estudar a relação entre o Direito e as políticas públicas para o desenvolvimento. O objetivo mais amplo era entender qual contribuição o Direito poderia oferecer para a efetividade dessas políticas, sem se ocupar de uma dogmática jurídica das políticas públicas ou do estabelecimento de parâmetros jurídicos e judiciais para o controle das mesmas. O objetivo específico era utilizar o instrumental jurídico para conferir ganhos de eficiência e de efetividade para a política pública.

A política pública escolhida para a análise desse instrumental foi o Programa Brasil Quilombola, com 10 anos de existência, mas que se inscreve nas lutas das comunidades afrrurais pelos seus Direitos na década de 70, em razão de problemas sociais originados ainda no século XIX, com uma estrutura fundiária concentradora e a instituição de relações de trabalho servis no campo. Os péssimos indicadores sociais e a não inclusão produtiva de muitas dessas comunidades são frutos contemporâneos de uma abolição da escravatura que não logrou êxito na inclusão dos negros livres e seus descendentes, de uma reforma agrária não realizada e de um processo de modernização do campo que não incluiu os trabalhadores rurais no mercado de trabalho formal, permitindo a manutenção de precárias relações de trabalho no campo.

A tarefa de estudar políticas públicas, entretanto, não é das mais fáceis. Em primeiro lugar fica a dificuldade, para os profissionais de Direito, de lidar com um instrumental prático e um campo teórico o qual, via de regra, não fomos treinados a lidar. É preciso aterrissar do plano do dever-ser, avaliar os reais obstáculos para a implementação da política e entender o plano do que é e do que efetivamente poder ser feito sem, contudo, reduzir e empobrecer o entendimento do que significa, na prática, desenvolvimento e justiça social. A tarefa exige mirar no céu e manter os pés na terra.

Numa análise mais detida do processo de políticas públicas a impressão que fica é que o próprio governo está aprendendo a lidar com a implementação dessas políticas em um ambiente democrático, onde há necessidade de prestação de informações a população, consulta aos potenciais interessados na política e um processo de devolução dessas consultas para que seja estabelecido o que foi ou não absorvido pela gestão governamental. Esse aprendizado se faz com a ajuda de acadêmicos, consultores e pesquisadores, empenhados em se debruçar sobre determinadas questões para explicitar processos e pensar soluções e pela sociedade civil, empenhada no controle social da gestão governamental e das políticas públicas.

Uma terceira observação é de que o próprio instrumental que permitiria maior efetividade da política é tarefa ainda em construção, que deverá mobilizar operadores do Direito e gestores públicos na pesquisa empírica das políticas e problemas existentes, da busca de solução inspirada, inclusive, em outros países e da criação de novas cláusulas e pactos que permitam ajustes da política. Esse texto procurou contribuir para essa tarefa, expondo os problemas do Brasil Quilombola e pensando, a partir do Direito, instrumentos de aprimoramento destas.

O Programa Brasil Quilombola (PBQ) foi lançado em 12 de março de 2004, na comunidade remanescente de quilombo Kalunga em Goiás. Trata-se de uma política pública para o desenvolvimento de comunidades remanescentes de quilombo do Brasil, sob coordenação da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir-PR) e que conta com a participação de mais 11 ministérios (artigo 6º do Decreto nº 4887/ 2003). O plano de desenvolvimento foi construído para as comunidades a partir dos estudos e visitas técnicas realizados em âmbito nacional, devido à ação conjunta de diversos órgãos do governo federal vinculados ao Decreto n 4.887, de 20 de novembro de 2003 (artigo 19). Destaca-se, em especial, o Ministério do Desenvolvimento Agrário através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura por intermédio da Fundação Cultural Palmares, órgãos que até hoje são os mais empenhados na execução da política.

Quando do lançamento da política os eixos principais eram: a) Regularização Fundiária; b) Infraestrutura e Serviços; c) Desenvolvimento Econômico e Social e d) Controle e Participação Social. Houve uma remodelação da política, em 2007, a partir da Agenda Social e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), programas que tornar-se-iam as principais apostas do Plano Plurianual 2008–2011. Foi lançada a agenda social quilombola Decreto 6.261/2007 que compreende ações voltadas (i) ao acesso à terra; (ii) à infraestrutura qualidade de vida; (iii) à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e (iv) à cidadania (art. 2º, Decreto 6.261/2007). Em 2012, foi anunciada a maior articulação do Programa com as ações do Brasil sem Miséria, grande aposta do planejamento atual (PPA 2012–2015). Outro destaque foi o lançamento, em 2013, do Sistema de Monitoramento do Programa Brasil Quilombola, um sistema que, embora imperfeito, representa um grande avanço no controle social da política.

Na análise realizada por mim acerca do funcionamento do programa, identifiquei alguns aspectos críticos que vem impedindo a maior efetividade deste como:

- (a) a lentidão do processo de regularização fundiária, em razão dos conflitos territoriais que envolvem as comunidades quilombolas, uma burocracia excessiva no processo de regularização fundiária que não leva em consideração as particularidades de tais grupos;
- (b) a miríade de normas inferiores que incidem sob a política o que dificulta o controle social, bem como a constatação de que não necessariamente essas normas dialogam entre si e que há grande sobreposição de normativas;
- (c) a falta de um procedimento de consulta unificado acerca das normas e políticas que afetam as comunidades quilombolas, em flagrante desrespeito a Convenção 169 da OIT;
- (d) a ausência de uma atuação sistêmica da Seppir na coordenação da política pela inexistência de instrumentos mais fortes para gestão dessa coordenação, como, por exemplo, a existência de termos de acordo ou de cooperação técnica que permitissem um maior fluxo de informações e responsabilidade dos ministérios e comitês estaduais na implementação daquilo que foi decidido nos fóruns de decisão conjunta;
- (e) a imprecisão de dados acerca do público-alvo do programa; resultado da dificuldade da coleta de dados precisos sobre a população quilombola existente no país e a identificação dos quilombolas que acessam as políticas públicas a eles destinadas;
- (f) a dificuldade de acompanhamento da execução da política em razão da imprecisão e incompletude dos indicadores presentes nos instrumentos de monitoramento e da não divulgação dos dados referentes à execução orçamentária do programa. Quando os indicadores estão presentes, ainda, há uma imensa dificuldade de entender a partir de quando eles foram coletados e há um grande desencontro entre as datas de referência de cada um dos indicadores;
- (g) a retirada do Programa Brasil Quilombola do plano plurianual 2012-2015 o que, mais uma vez, dificulta o controle social, tendo em vista que o programa desapareceu da rubrica orçamentária, sendo possível apenas perceber as rubricas dispersas destinadas às comunidades remanescentes de quilombos;
- (h) a ineficiência na execução do orçamento quilombola, com a massiva devolução de recursos destinados a regularização fundiária e a falta de transparência dessa execução; e

- (i) a inexistência de mecanismos mais fluidos de revisibilidade e de adaptabilidade da política ao aprendizado institucional, bem como para a adaptação dos procedimentos a partir da participação efetiva dos atores interessados na política.

É certo que os movimentos sociais organizados têm sido protagonistas em apontar e lutar pela alteração dos problemas para a política, como ocorreu com a normativa que permitiu a instalação de equipamentos públicos em comunidades certificadas e o que possibilitou a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para as comunidades quilombolas. Essas mudanças, entretanto, têm todas sido feitas à força, tendo em vista que os mecanismos de participação social da política são ainda frágeis, particularmente, se consideradas não sua existência, mas a absorção das sugestões ao programa. Um exemplo dessa frágil absorção do conceito de participação social é o próprio processo de regulamentação do procedimento de consulta prévia da Convenção 169 da OIT, constantemente denunciado por prescindir do conhecimento e da participação dos principais interessados na construção desse marco legal: os indígenas, quilombolas, as comunidades e povos tradicionais.

De uma forma geral, é possível dizer que o Programa Brasil Quilombola, embora esteja sustentado por um amplo escopo normativo e envolva diversos órgãos governamentais, padece da pouca articulação entre os diversos atores necessários à sua execução; e sua pouca efetividade está diretamente ligada a essa falta de articulação (e vontade política), bem como a lentidão dos processos necessários à execução do programa.

A partir dessa análise, foi possível deslumbrar necessidade de maior coordenação da Política, em especial em relação ao arcabouço jurídico-institucional da mesma. Assim sendo, sugeri alguns aprimoramentos à luz dos quatro papéis do Direito para as políticas públicas para o desenvolvimento (Coutinho 2013) e nas tarefas que esses geram para o profissional do Direito decidido a se debruçar sobre a política pública. As tarefas consistiram na identificação das políticas no ordenamento (Direito como objetivo); na criação de condições de participação (Direito como vocalizador de demandas); no oferecimento de meios para a execução da política (Direito como ferramenta); e na estruturação de arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (Direito como arranjo institucional).

Na categoria **Direito como objetivo** o remodelamento dos objetivos do programa, sem que estes fiquem restritos às metas de restrição de extrema pobreza, o que em minha visão representa um estreitamento do que seria levar desenvolvimento e justiça social às comunidades quilombolas. O objetivo prioritário da política continuaria a ser o acesso à terra, bem como a redução da extrema pobreza, mas a política não deveria abrir mão de levar mais do que o mínimo a essas comunidades. A instalação de equipamentos básicos de saúde e educação, acesso à justiça e opções de esporte, cultura e lazer, acesso à internet não deveriam ser esquecidas como objetivo da política.

Pensado o **Direito como arranjo institucional**, pensado como um quadro de tarefas e responsabilidades minha principal sugestão é a rearticulação do Comitê Gestor e dos comitês estaduais que executam a política para as comunidades quilombolas a partir do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, previsto no Estatuto da Igualdade Racial.

Para essa rearticulação seja efetiva, recomendei o fortalecimento dos marcos legais de adesão ao sistema, aqui já passando para a categoria **Direito como ferramenta**. Um termo de acordo e compromisso que estabelecesse prazos para o cumprimento e revisão das políticas, sem afetar a autonomia dos entes federados e dos ministérios, e mecanismos de resolução de controvérsias e de participação social será bastante útil para a política. Ainda nesse plano de análise, sugeri que os acordos de cooperação técnica com órgãos como, por exemplo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e/ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ou organismos internacionais para aprimoramento da coleta e análise de dados ou do sistema de monitoramento deveria ser firmado com todo o comitê gestor do Programa Brasil Quilombola e não apenas pela coordenação.

Por fim, fiz sugestões no que concerne ao **Direito como vocalizador de demandas**. As duas principais sugestões referem-se à regulamentação da consulta prévia prevista na Convenção 169 da OIT e à criação de um órgão nos moldes da Mesa Nacional de Acompanhamento da Política de Regularização Fundiária Quilombola, visando acompanhar os outros eixos da política.

É possível concluir, em suma, que no que se refere ao Programa Brasil Quilombola faz-se necessário o avanço de estudos e de novos instrumentos jurídicos que possibilitem maior participação social e controle da política, dada a transversalidade do programa e a falta de capacidade técnica do Estado para, sem a contribuição da sociedade civil, executá-lo, bem como a criação de arranjos complexos para a dinamização dos

diversos procedimentos necessários à efetivação da política, em especial para sua celeridade e eficácia.

A análise mais detida do Programa propiciou ainda algumas reflexões e agendas de pesquisa como a necessidade de se debruçar sobre os processos administrativos de Regularização fundiária das comunidades quilombolas, para verificar quais são os entraves e causas de lentidão a partir da análise dos próprios processos e não somente de suas normativas. Outra tarefa, seria debruçar-se sobre os relatórios de todos os ministérios para entender melhor as dificuldades de avaliação das políticas universais que têm os quilombolas como público-alvo prioritário.

O que emergiu, para mim, da análise do Programa Brasil Quilombola é a emergência da remodelação do Direito à terra, com a discussão do modelo de desenvolvimento focado na “reprimarização” de nossa economia (agroindústria, na construção de hidrelétricas e no extrativismo- extração de madeira e minérios) o que está gerando uma nova rearticulação institucional da marginalização da população ligada ao setor de subsistência, bem como dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, com muito pouco poder econômico para lutar contra esses grandes empreendimentos. De outra forma, embora, ao falar de quilombo surja em minha mente comunidades isoladas em rincões do país, sabemos da existência de quilombos urbanos, alguns situados em áreas de grande disputa imobiliária o que tem sufocado a existência dessas comunidades.

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 ameaçado por esses empreendimentos. Além da tarefa de colocar o instrumental do direito a serviço do desenvolvimento, não é possível fugir da tarefa de definir qual desenvolvimento queremos e se esse poderá ser feito a partir dos descumprimentos sistemáticos dos Direitos Humanos ou se é a garantia desses direitos que significa desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AITH, Fernando Mussa Abujamra. *Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos Direitos humanos*. In: Maria Paula Dallari Bucci. (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 217-246.

ALMEIDA, Alfredo W. B. de. “Quilombos: sematologia face a novas identidades”. Em *Frechal – terra de preto, quilombo reconhecido como reserva extrativista*. São Luís: SMDDH/CCN – PVN, 1996

ALMEIDA, Alfredo W. B, os quilombos e as novas etnias in: leitão (org.) *Direitos territoriais das comunidades negras rurais*. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA), 1999.

ALMEIDA, Alfredo W B. *Terras de preto, terras de santo e terras de índios. Posse comunal e conflito*. Humanidades, v. 15, Brasília, 1988.

ARRUTI, Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Marilene de Paula e Rosana Heringer (orgs.) Fundação Henrich Böll/ActionAid. 2009.

BACHUR, João Paulo. *Às portas do Labirinto. Para uma receptação crítica da teoria social de Niklas Luhmann*. São Paulo: Azougue Editorial, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais*. 2º edição. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 7 Ed., Rio de Janeiro: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *A Quinta Geração de Direitos Fundamentais*. In *Revista Direitos Fundamentais & Justiça* n. 3, abr./jun, p. 82-93, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos* 11º ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. *Territórios Quilombolas: relatório 2013*. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

BRASIL. *Programa Brasil Quilombola. Guia de Políticas para as Comunidades Quilombolas*. Brasília: Seppir, 2013.

BRASIL. *Programa Brasil Quilombola. Comunidades Quilombolas Brasileiras Regularização Fundiária e Políticas Públicas*. Brasília: Seppir. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2012–2015: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008–2011: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Departamento de Avaliação e Monitoramento. *Chamada Nutricional Quilombola* 2006. Brasília: MDS, 2007.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Programa brasil quilombola. Brasília: Seppir-PR, 48p, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2004–2007: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *O conceito histórico de desenvolvimento econômico*. 2006. Disponível em www.fgv.br . Acesso em 10.05.13.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In Políticas Públicas. Possibilidades e Limites. Belo Horizonte: Editora Forum, 2008; pp. 225-260;

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. IN: BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 61, p. 20-40, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed. 2 reimpr. Coimbra: Almedina, 2003.

CRENSHAW, Kimberlé. “Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero”. *Revista Estudos Feministas*, Vol.10, N.1, p.171-188. 2002

CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais

Quilombolas. Manifesto pelos Direitos quilombolas. 26 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.petitiononline.com/conaq123/petition.html>>. Acesso em: 30 abr. 2009.

CÔRREA, Luiza Andrade. *Comunidades Quilombolas no Judiciário Brasileiro: análise comparativa da jurisprudência*. Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, sob a orientação do Professor Henrique Motta Pinto. Disponível www.sbdp.org.br

COUTINHO, Diogo. *Direito, Desenvolvimento e Desigualdade*. São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTINHO, Diogo, *O Direito nas Políticas Públicas* in *Política Pública como Campo Disciplinar*. Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs.). São Paulo: ed. UNESP, 2013.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, Luciana.

Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2005. p. 51 - 90.

DELGADO, Guilherme. O setor de subsistência na Economia e na sociedade Brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. Texto para discussão nº 1025. Brasília, Ipea, 2004.

DIMOLIUS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos Direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Documento Final do I Encontro Nacional de Comunidades Quilombolas, Marcha Zumbi dos Palmares, 1995.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. Tempo [online]. 2007, vol.12, n.23, pp. 100-122. ISSN 1413-7704. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07>. Acesso em 04.04.2015

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 14ª ed., 1976.

FURTADO, Celso. *O subdesenvolvimento revisitado*. Economia e Sociedade, v. 1, ago. 1992. P. 5-19.

FURTADO, Celso. *Teoria E Política Do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. *Características gerais da economia brasileira*. Revista Brasileira de Economia: março de 1950.: p 17-8.

FRASER, Nancy, 'From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age'. New Left Review 212 (July/August): 1995.

GOMIDE, Alexandre e Roberto Pires (2012) *Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI*. Boletim de Análise Político-Institucional do Ipea, v. 2, p. 25-30. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em 15.01.14

HAURIOU, Maurice. *A Teoria da Instituição e da Fundação*. Ensaio de Vitalismo Social. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

JESUS, Vinícius Mota de. *Do silêncio ao Estatuto da Igualdade racial: Os caminhos da Igualdade no Direito Brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Orientação Profª Eunice Prudente. São Paulo: Faculdade de Direito, 2013.

QUIJANO, Aníbal. "Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina." In: LANDER (Comp.) *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires, pp. 201-246.

FREITAS, Décio. 1990 [1978]. *Palmares: a guerra dos escravos*. Rio de Janeiro: Ed. Graal.

GOMES, Flávio dos Santos. *Histórias de Quilombolas: Mocambo e Comunidades de Senzalas no Rio de Janeiro, Século XIX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GOULART, Jose Alipio. *Da Fuga ao Suicídio: Aspectos de Rebeldia do Escravo no Brasil*. Rio de Janeiro: Conquista, 197

Guimarães, Antônio Sérgio Alfredo. *Democracia Racial: o ideal, o pacto e o mito*. In Revistas Novos Estudos CEBRAP, n 61, Novembro de 2001. p. 147-162. Disponível em: http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/95/20080627_democracia_racial.pdf. Acesso em 04.04.2015

HASENBALG, C. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. In: MAIO, M. C.; SANTOS, R. V. (Org.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996.

IMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In Políticas Públicas. Coletânea. (Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, orgs.), vol. 1. Brasília: ENAP, 2006, pp. 155-195.

INESC. *Orçamento Quilombola 2008–2010 e a maquiagem na titulação*. Nota técnica nº168. Julho de 2010. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em <www.inesc.org.br>.

INESC. *Os limites do orçamento público para consolidar e expandir Direitos*. Nota Técnica nº 165. Maio de 2010. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em <www.inesc.org.br>.

INESC. *Orçamento e Direitos: construindo um método de análise do orçamento à luz*

dos Direitos humanos. Brasília: INESC, 2009.

INESC. *Orçamento quilombola: entre o previsto e o gasto*. Nota Técnica nº 139. Março de 2008. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em <www.inesc.org.br>.

INESC. *Orçamento Quilombola: governo federal orça, mas não gasta*. Nota técnica nº 126. Julho de 2007. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em <www.inesc.org.br>.

INESC. *Orçamento & Política Socioambiental*. Ano IV, nº 13, junho de 2005. INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos (Publicação trimestral em parceria com a Fundação Heinrich Böll). Disponível em <www.inesc.org.br>.

IPEA Quilombos das Américas: articulação de comunidades afro-rurais: documento síntese. – Brasília: Ipea: SEPPIR, 2012.

JACCOUD, Luciana Barros e BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*/ Luciana de Barros Jaccoud e Nathalie Beghin. Brasília: Ipea, 2002.

JACCOUD, Luciana; Silva, Adailton, Rosa, Waldemir, Luiz, Cristiana. *Igualdade Racial* IN: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada –Ipea (org). Políticas Sociais: Acompanhamento e análise: Vinte Anos da Constituição Federal. Volume 3, Nº 17, Brasília: 2009.

JACCOUD, Luciana (org). *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: Ipea, 2009.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2 ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

Leite, Ilka Boaventura. *O Projeto Político Quilombola: Desafios, Conquistas E Impasses Atuais* IN: *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, 16(3): 965-977, setembro-dezembro/2008

LEITE, Ilka B. & FERNANDES, Ricardo C. *Fronteiras territoriais e questões teóricas: a antropologia como marco*. In: NUPER. v.3, n.3. Florianópolis, NUPER/UFSC, 2006.

LEITE, Ilka B. *O legado do testamento: a Comunidade de Casca em perícia*. Florianópolis: NUPER/UFSC, 2002.

Little, Paul. E. *Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global*. Tellus, ano 2, n. 3, p. 33-52, out.2002. Campo Grande – MS. Disponível em <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/693.pdf>. Acesso em 04.04.2015

LOWI, Theodore J. *Distribution, regulation, redistribution: the functions of government. In Public Policies and their Politics*. (Ripley R., org.). New York: Norton & Co., 1966.

MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. *Teoria geral do processo*.

5. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARQUES, Eduardo. *As políticas públicas na Ciência Política*. In A Política Pública como Campo Multidisciplinar. (Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs.) São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, pp. 23-46.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das políticas públicas*. In: Maria Paula Dallari Bucci. (Org.). In: Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 51-74.

Melo, Paula Balduino. *Análise da Mobilização Política das Comunidades Remanescentes de Quilombos*. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, de 01 a 04 de junho de 2008. Porto Seguro, BA. Disponível em http://www.abant.org.br/conteudo/ANAI/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%2002/Paula%20Balduino.pdf. Acesso em 04.04.2015.

MENDES, Gilmar. *Os Direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, nº. 10, janeiro, 2002. Disponível em: http://www.cella.com.br/conteudo/conteudo_52.pdf. Acesso em: 12.12.2014 de setembro de 2011.

Moura, Clóvis. 1972. *Rebeliões da senzala: quilombos, insurreições, guerrilhas*. São Paulo: Conquista.

MOURA, Clóvis. *História do negro brasileiro*. São Paulo: Ática, 1989.

Movimento em Defesa dos Direitos Sociais Ameaçados na Reforma. Nota técnica “O Financiamento dos Direitos Sociais sob Ameaça na Reforma Tributária” entregue ao Ministério Público Federal em dezembro de 2008. Disponível em:

Negreiros, Dalila Fernandes de. *Educação das Relações Étnico-raciais: análise da formação de docentes por meio dos Programas Uniafro e Africanidades*. Brasília: 2013. Dissertação de mestrado.

O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

OLIVEIRA JÚNIOR, Antonio de Pádua. *Da aplicabilidade da Convenção nº 169 da OIT às comunidades quilombolas no Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4073, 26 ago. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/29291>. Acesso em: 2 out. 2014.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 1-28 e pp.103 a 142.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Educação em Direitos: um caminho para a igualdade racial*. Revista Brasileira de Filosofia, v. 1, p. 35-72, 2011.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Em busca das raízes de nossas desigualdades raciais*. Augusto Guzzo Revista Acadêmica, 34-43, 2005.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. Direito à personalidade integral – cidadania plena. Tese de Doutorado, São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1996.

PRUDENTE, Eunice Aparecida de Jesus. *Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil*. Dissertação de mestrado. Orientador Prof. Dr. Dalmo Dallari. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 1980.

QUIJANO, A. *Colonialidade do saber, eurocentrismo e América Latina*. In: LANDER, E. (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Clacso Livros, 2005.

ROCHA, Elizabeth Guimarães Teixeira. “*O Decreto 4887 e a regulamentação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos*”. Boletim Informativo do Nuer: Territórios quilombolas: reconhecimento e titulação das terras, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 97-102, 2005.

SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press, 2007.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. *The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications*. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007. P 189-220.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. *The advocacy coalition framework: An assessment*. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166.

SANTI ROMANO. *O Ordenamento Jurídico*. Tradução de Arno Dal Ri. Florianópolis: Editora da Fundação Boiteux, 2011.

SANTOS, Sales Augusto dos; SANTOS, João Vitor Moreno dos; e BERTÚLIO, Dora Lúcia. O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010. Brasília: INESC, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos Direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. e ampl.; 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARMENTO, Daniel. Direito constitucional e igualdade étnico-racial. In: PIOVESAN, F.; SOUZA, D. *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. São Paulo: PUC/SP, 2006.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SILVA JR., Hédio. Direito de igualdade racial. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SILVA, Dimas Salustiano (Org.). “*Apontamentos para compreender a origem e propostas de regulamentação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988*”. Boletim Informativo do Nuer, Florianópolis, v. 1, n. 1, 1996.

SILVA, Martiniano José. *Quilombos no Brasil Central: Violência e Resistência Escrava*. Goiânia: Kelps, 2003.

SMDDH/CCN (org.) *O Projeto Vida de Negro – 10 anos de luta pela regularização e titulação das Terras de Preto do Maranhão*. Organizado por SMDDH/CCN em 1998.

SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira. *Não me pergunte, eu te direi quem és: Um breve estudo sobre o voto do Ministro Relator da ADI 3239/2004*. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3540, 11 mar. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23921>>. Acesso em: 2 out. 2014.

SOUZA, Barbara Oliveira. *Movimento Quilombola: Reflexões sobre seus aspectos políticos organizativos e identitários*. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, de 01 a 04 de junho de 2008, Porto Seguro, BA. Disponível em: http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/grupos_de_trabalho/trabalhos/GT%2002/barbara%20oliveira%20souza.pdf. Acesso em 04.04.2015.

SOUZA, Rodrigo Gonçalves de Souza. *Luta por reconhecimento e processo legislativo: a participação das comunidades remanescentes de quilombos na formação do art. 68 do ADCT*. Dissertação de mestrado sob orientação do Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília. Brasília: 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord). *O Direito à terra das comunidades quilombolas (Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)*. Brasília: Prol, 2002. Íntegra disponível no site da Sociedade Brasileira de Direito Público, em <http://www.sbdp.org.br/livros_ver.php?idConteudo=4>.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Tratado de Direito internacional dos Direitos humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997. Vol. 1. p 390.

YOUNG, Iris Marion, 'Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser's Dual System Theory', *New Left Review*, 222, 1997.

YOUNG, I. M. 1. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University. 1990.

ANEXOS

A– LEGISLAÇÃO QUILOMBOLA EM VIGOR

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988

TÍTULO X

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

TÍTULO VIII

Da Ordem Social

CAPÍTULO III

Da Educação, da Cultura e do Desporto

SEÇÃO II

Da Cultura

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 afrobrasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º – A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º– A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I– defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II –produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III –formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV– democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V –valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

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.

§ 2º – Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º – A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 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.

§ 6º – É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I – despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II – serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III – qualquer outra despesa corrente não vinculadas diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

DECRETO Nº 5.051, DE 19 DE ABRIL DE 2004.

Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição,

Considerando que o Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989;

Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002;

Considerando que a Convenção entrou em vigor internacional, em 5 de setembro de 1991, e, para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38;

DECRETA:

Art. 1º A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação

Brasília, 19 de abril de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Celso Luiz Nunes Amorim

CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, Convocada em Genebra pelo Conselho Administrativo da Repartição Internacional do Trabalho e tendo ali se reunido a 7 de junho de 1989, em sua septuagésima sexta sessão;

Observando as normas internacionais enunciadas na Convenção e na Recomendação sobre populações indígenas e tribais, 1957;

Lembrando os termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e dos numerosos instrumentos internacionais sobre a prevenção da discriminação;

Considerando que a evolução do Direito internacional desde 1957 e as mudanças sobrevindas na situação dos povos indígenas e tribais em todas as regiões do mundo fazem com que seja aconselhável adotar novas normas internacionais nesse assunto, a fim de se eliminar a orientação para a assimilação das normas anteriores;

Reconhecendo as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram;

Observando que em diversas partes do mundo esses povos não podem gozar dos Direitos humanos fundamentais no mesmo grau que o restante da população dos Estados onde moram e que suas leis, valores, costumes e perspectivas têm sofrido erosão freqüentemente;

Lembrando a particular contribuição dos povos indígenas e tribais à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade e à cooperação e compreensão internacionais;

Observando que as disposições a seguir foram estabelecidas com a colaboração das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e da Organização Mundial da Saúde, bem como do Instituto Indigenista Interamericano, nos níveis apropriados e nas suas respectivas esferas, e que existe o propósito de continuar essa colaboração a fim de promover e assegurar a aplicação destas disposições;

Após ter decidido adotar diversas propostas sobre a revisão parcial da Convenção sobre populações Indígenas e Tribais, 1957 (n.º 107) , o assunto que constitui o quarto item da agenda da sessão, e

Após ter decidido que essas propostas deveriam tomar a forma de uma Convenção Internacional que revise a Convenção Sobre Populações Indígenas e Tribais, 1957, adota, neste vigésimo sétimo dia de junho de mil novecentos e oitenta e nove, a seguinte Convenção, que será denominada Convenção Sobre os Povos Indígenas e Tribais, 1989:

PARTE 1 – POLÍTICA GERAL

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.

3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos Direitos que possam ser conferidos a esse termo no Direito internacional.

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 sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

Artigo 3º

1. Os povos indígenas e tribais deverão gozar plenamente dos Direitos humanos e liberdades fundamentais, sem obstáculos nem discriminação. As disposições desta Convenção serão aplicadas sem discriminação aos homens e mulheres desses povos.

2. Não deverá ser empregada nenhuma forma de força ou de coerção que viole os Direitos humanos e as liberdades fundamentais dos povos interessados, inclusive os Direitos contidos na presente Convenção.

Artigo 4º

1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados.

3. O gozo sem discriminação dos Direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais.

Artigo 5º

Ao se aplicar as disposições da presente Convenção:

a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente;

b) deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos;

c) deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho.

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

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.

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.

3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.

4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Artigo 8º

1. Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu Direito consuetudinário.

2. Esses povos deverão ter o Direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os Direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os Direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio.

3. A aplicação dos parágrafos 1 e 2 deste Artigo não deverá impedir que os membros desses povos exerçam os Direitos reconhecidos para todos os cidadãos do país e assumam as obrigações correspondentes.

Artigo 9º

1. Na medida em que isso for compatível com o sistema jurídico nacional e com os Direitos humanos internacionalmente reconhecidos, deverão ser respeitados os métodos aos quais os povos interessados recorrem tradicionalmente para a repressão dos delitos cometidos pelos seus membros.

2. As autoridades e os tribunais solicitados para se pronunciarem sobre questões penais deverão levar em conta os costumes dos povos mencionados a respeito do assunto.

Artigo 10

1. Quando sanções penais sejam impostas pela legislação geral a membros dos povos mencionados, deverão ser levadas em conta as suas características econômicas, sociais e culturais.

2. Dever-se-á dar preferência a tipos de punição outros que o encarceramento.

Artigo 11

A lei deverá proibir a imposição, a membros dos povo interessados, de serviços pessoais obrigatórios de qualquer natureza, remunerados ou não, exceto nos casos previstos pela lei para todos os cidadãos.

Artigo 12

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.

PARTE II – TERRAS

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

Artigo 14

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

1. 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.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter Direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

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 aqueles 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.

Artigo 17

1. Deverão ser respeitadas as modalidades de transmissão dos Direitos sobre a terra entre os membros dos povos interessados estabelecidas por esses povos.
2. Os povos interessados deverão ser consultados sempre que for considerada sua capacidade para alienarem suas terras ou transmitirem de outra forma os seus Direitos sobre essas terras para fora de sua comunidade.
3. Dever-se-á impedir que pessoas alheias a esses povos possam se aproveitar dos costumes dos mesmos ou do desconhecimento das leis por parte dos seus membros para se arrogarem a propriedade, a posse ou o uso das terras a eles pertencentes.

Artigo 18

A lei deverá prever sanções apropriadas contra toda intrusão não autorizada nas terras dos povos interessados ou contra todo uso não autorizado das mesmas por pessoas alheias a eles, e os governos deverão adotar medidas para impedirem tais infrações.

Artigo 19

Os programas agrários nacionais deverão garantir aos povos interessados condições equivalentes às desfrutadas por outros setores da população, para fins de:

- a) a alocação de terras para esses povos quando as terras das que dispunham sejam insuficientes para lhes garantir os elementos de uma existência normal ou para enfrentarem o seu possível crescimento numérico;
- b) a concessão dos meios necessários para o desenvolvimento das terras que esses povos já possuam.

PARTE III – CONTRATAÇÃO E CONDIÇÕES DE EMPREGO

Artigo 20

1. Os governos deverão adotar, no âmbito da legislação nacional e em cooperação com os povos interessados, medidas especiais para garantir aos trabalhadores pertencentes a esses povos uma proteção eficaz em matéria de contratação e condições de emprego, na medida em que não estejam protegidas eficazmente pela legislação aplicável aos trabalhadores em geral.
2. Os governos deverão fazer o que estiver ao seu alcance para evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes aos povos interessados e os demais trabalhadores, especialmente quanto a:

a) acesso ao emprego, inclusive aos empregos qualificados e às medidas de promoção e ascensão;

b) remuneração igual por trabalho de igual valor;

c) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a habitação;

d) Direito de associação, Direito a se dedicar livremente a todas as atividades sindicais para fins lícitos, e Direito a celebrar convênios coletivos com empregadores ou com organizações patronais.

3. As medidas adotadas deverão garantir, particularmente, que:

a) os trabalhadores pertencentes aos povos interessados, inclusive os trabalhadores sazonais, eventuais e migrantes empregados na agricultura ou em outras atividades, bem como os empregados por empreiteiros de mão-de-obra, gozem da proteção conferida pela legislação e a prática nacionais a outros trabalhadores dessas categorias nos mesmos setores, e sejam plenamente informados dos seus Direitos de acordo com a legislação trabalhista e dos recursos de que dispõem;

b) os trabalhadores pertencentes a esses povos não estejam submetidos a condições de trabalho perigosas para sua saúde, em particular como consequência de sua exposição a pesticidas ou a outras substâncias tóxicas;

c) os trabalhadores pertencentes a esses povos não sejam submetidos a sistemas de contratação coercitivos, incluindo-se todas as formas de servidão por dívidas;

d) os trabalhadores pertencentes a esses povos gozem da igualdade de oportunidade e de tratamento para homens e mulheres no emprego e de proteção contra o assédio sexual.

4. Dever-se-á dar especial atenção à criação de serviços adequados de inspeção do trabalho nas regiões donde trabalhadores pertencentes aos povos interessados exerçam atividades assalariadas, a fim de garantir o cumprimento das disposições desta parte da presente Convenção.

INDÚSTRIAS RURAIS

Artigo 21

Os membros dos povos interessados deverão poder dispor de meios de formação profissional pelo menos iguais àqueles dos demais cidadãos.

Artigo 22

1. Deverão ser adotadas medidas para promover a participação voluntária de membros dos povos interessados em programas de formação profissional de aplicação geral.

2. Quando os programas de formação profissional de aplicação geral existentes não atendam as necessidades especiais dos povos interessados, os governos deverão assegurar, com a participação desses povos, que sejam colocados à disposição dos mesmos programas e meios especiais de formação.

3. Esses programas especiais de formação deverão estar baseado no entorno econômico, nas condições sociais e culturais e nas necessidades concretas dos povos interessados. Todo levantamento neste particular deverá ser realizado em cooperação com esses povos, os quais deverão ser consultados sobre a organização e o funcionamento de tais programas. Quando for possível, esses povos deverão assumir progressivamente a responsabilidade pela organização e o funcionamento de tais programas especiais de formação, se assim decidirem.

Artigo 23

1. O artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados, tais como a caça, a pesca com armadilhas e a colheita, deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua autossuficiência e desenvolvimento econômico. Com a participação desses povos, e sempre que for adequado, os governos deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades.

2. A pedido dos povos interessados, deverá facilitar-se aos mesmos, quando for possível, assistência técnica e financeira apropriada que leve em conta as técnicas tradicionais e as características culturais desses povos e a importância do desenvolvimento sustentado e equitativo.

PARTE V – SEGURIDADE SOCIAL E SAÚDE

Artigo 24

Os regimes de seguridade social deverão ser estendidos progressivamente aos povos interessados e aplicados aos mesmos sem discriminação alguma.

Artigo 25

1. Os governos deverão zelar para que sejam colocados à disposição dos povos interessados serviços de saúde adequados ou proporcionar a esses povos os meios que lhes permitam organizar e prestar tais serviços sob a sua própria responsabilidade e controle, a fim de que possam gozar do nível máximo possível de saúde física e mental.

2. Os serviços de saúde deverão ser organizados, na medida do possível, em nível comunitário. Esses serviços deverão ser planejados e administrados em cooperação com os povos interessados e levar em conta as suas condições econômicas, geográficas, sociais e culturais, bem como os seus métodos de prevenção, práticas curativas e medicamentos tradicionais.

3. O sistema de assistência sanitária deverá dar preferência à formação e ao emprego de pessoal sanitário da comunidade local e se centrar no atendimento primário à saúde, mantendo ao mesmo tempo estreitos vínculos com os demais níveis de assistência sanitária.

4. A prestação desses serviços de saúde deverá ser coordenada com as demais medidas econômicas e culturais que sejam adotadas no país.

PARTE VI – EDUCAÇÃO E MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Artigo 26

Deverão ser adotadas medidas para garantir aos membros dos povos interessados a possibilidade de adquirirem educação em todos os níveis, pelo menos em condições de igualdade com o restante da comunidade nacional.

Artigo 27

1. Os programas e os serviços de educação destinados aos povos interessados deverão ser desenvolvidos e aplicados em cooperação com eles a fim de responder às suas necessidades particulares, e deverão abranger a sua história, seus conhecimentos e técnicas, seus sistemas de valores e todas suas demais aspirações sociais, econômicas e culturais.

2. A autoridade competente deverá assegurar a formação de membros destes povos e a sua participação na formulação e execução de programas de educação, com vistas a transferir progressivamente para esses povos a responsabilidade de realização desses programas, quando for adequado.

3. Além disso, os governos deverão reconhecer o Direito desses povos de criarem suas próprias instituições e meios de educação, desde que tais instituições satisfaçam as normas mínimas estabelecidas pela autoridade competente em consulta com esses povos. Deverão ser facilitados para eles recursos apropriados para essa finalidade.

Artigo 28

1. Sempre que for viável, dever-se-á ensinar às crianças dos povos interessados a ler e escrever na sua própria língua indígena ou na língua mais comumente falada no grupo a que pertençam. Quando isso não for viável, as autoridades competentes deverão efetuar consultas com esses povos com vistas a se adotar medidas que permitam atingir esse objetivo.

2. Deverão ser adotadas medidas adequadas para assegurar que esses povos tenham a oportunidade de chegarem a dominar a língua nacional ou uma das línguas oficiais do país.

3. Deverão ser adotadas disposições para se preservar as línguas indígenas dos povos interessados e promover o desenvolvimento e prática das mesmas.

Artigo 29

Um objetivo da educação das crianças dos povos interessados deverá ser o de lhes ministrar conhecimentos gerais e aptidões que lhes permitam participar plenamente e em condições de igualdade na vida de sua própria comunidade e na da comunidade nacional.

Artigo 30

1. Os governos deverão adotar medidas de acordo com as tradições e culturas dos povos interessados, a fim de lhes dar a conhecer seus Direitos e obrigações especialmente no referente ao trabalho e às possibilidades econômicas, às questões de educação e saúde, aos serviços sociais e aos Direitos derivados da presente Convenção.

2. Para esse fim, dever-se-á recorrer, se for necessário, a traduções escritas e à utilização dos meios de comunicação de massa nas línguas desses povos.

Artigo 31

Deverão ser adotadas medidas de caráter educativo em todos os setores da comunidade nacional, e especialmente naqueles que estejam em contato mais direto com os povos interessados, com o objetivo de se eliminar os preconceitos que poderiam ter com relação a esses povos. Para esse fim, deverão ser realizados esforços para assegurar que os livros de História e demais materiais didáticos ofereçam uma descrição equitativa, exata e instrutiva das sociedades e culturas dos povos interessados.

PARTE VII – CONTATOS E COOPERAÇÃO ATRAVÉS DAS FRONTEIRAS

Artigo 32

Os governos deverão adotar medidas apropriadas, inclusive mediante acordos internacionais, para facilitar os contatos e a cooperação entre povos indígenas e tribais através das fronteiras, inclusive as atividades nas áreas econômica, social, cultural, espiritual e do meio ambiente.

PARTE VIII – ADMINISTRAÇÃO

Artigo 33

1. A autoridade governamental responsável pelas questões que a presente Convenção abrange deverá se assegurar de que existem instituições ou outros mecanismos apropriados para administrar os programas que afetam os povos interessados, e de que tais instituições ou mecanismos dispõem dos meios necessários para o pleno desempenho de suas funções.

2. Tais programas deverão incluir:

a) o planejamento, coordenação, execução e avaliação, em cooperação com os povos interessados, das medidas previstas na presente Convenção;

b) a proposta de medidas legislativas e de outra natureza às autoridades competentes e o controle da aplicação das medidas adotadas em cooperação com os povos interessados.

PARTE IX – DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 34

A natureza e o alcance das medidas que sejam adotadas para por em efeito a presente Convenção deverão ser determinadas com flexibilidade, levando em conta as condições próprias de cada país.

Artigo 35

A aplicação das disposições da presente Convenção não deverá prejudicar os Direitos e as vantagens garantidos aos povos interessados em virtude de outras convenções e recomendações, instrumentos internacionais, tratados, ou leis, laudos, costumes ou acordos nacionais.

PARTE X – DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 36

Esta Convenção revisa a Convenção Sobre Populações Indígenas e Tribais, 1957.

Artigo 37

As ratificações formais da presente Convenção serão transmitidas ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registradas.

Artigo 38

1. A presente Convenção somente vinculará os Membros da Organização Internacional do Trabalho cujas ratificações tenham sido registradas pelo Diretor-Geral.

2. Esta Convenção entrará em vigor doze meses após o registro das ratificações de dois Membros por parte do Diretor-Geral.

3. Posteriormente, esta Convenção entrará em vigor, para cada Membro, doze meses após o registro da sua ratificação.

Artigo 39

1. Todo Membro que tenha ratificado a presente Convenção poderá denunciá-la após a expiração de um período de dez anos contados da entrada em vigor mediante ato comunicado ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho e por ele registrado. A denúncia só surtirá efeito um ano após o registro.

2. Todo Membro que tenha ratificado a presente Convenção e não fizer uso da faculdade de denúncia prevista pelo parágrafo precedente dentro do prazo de um ano após a expiração do período de dez anos previsto pelo presente Artigo, ficará obrigado por um novo período de dez anos e, posteriormente, poderá denunciar a presente Convenção ao expirar cada período de dez anos, nas condições previstas no presente Artigo.

Artigo 40

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho notificará a todos os Membros da Organização Internacional do Trabalho o registro de todas as ratificações, declarações e denúncias que lhe sejam comunicadas pelos Membros da Organização.

2. Ao notificar aos Membros da Organização o registro da segunda ratificação que lhe tenha sido comunicada, o Diretor-Geral chamará atenção dos Membros da Organização para a data de entrada em vigor da presente Convenção.

Artigo 41

O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho comunicará ao Secretário - Geral das Nações Unidas, para fins de registro, conforme o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, as informações completas referentes a quaisquer ratificações, declarações e atos de denúncia que tenha registrado de acordo com os Artigos anteriores.

Artigo 42

Sempre que julgar necessário, o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho deverá apresentar à Conferência Geral um relatório sobre a aplicação da presente Convenção e decidirá sobre a oportunidade de inscrever na agenda da Conferência a questão de sua revisão total ou parcial.

Artigo 43

1. Se a Conferência adotar uma nova Convenção que revise total ou parcialmente a presente Convenção, e a menos que a nova Convenção disponha contrariamente:

a) a ratificação, por um Membro, da nova Convenção revista implicará de pleno Direito, não obstante o disposto pelo Artigo 39, supra, a denúncia imediata da presente Convenção, desde que a nova Convenção revista tenha entrado em vigor;

b) a partir da entrada em vigor da Convenção revista, a presente Convenção deixará de estar aberta à ratificação dos Membros.

2. A presente Convenção continuará em vigor, em qualquer caso em sua forma e teor atuais, para os Membros que a tiverem ratificado e que não ratificarem a Convenção revista.

Artigo 44

As versões inglesa e francesa do texto da presente Convenção são igualmente autênticas.

DECRETO Nº 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 dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição e de acordo com o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

DECRETA:

Art. 1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste 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.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º 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.

Art. 3º 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.

§ 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, dentro de sessenta dias da publicação deste Decreto.

§ 2º Para os fins deste Decreto, o INCRA poderá estabelecer convênios, contratos, acordos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

§ 3º O procedimento administrativo será iniciado de ofício pelo INCRA ou por requerimento de qualquer interessado.

§ 4º A autodefinição 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.

Art. 4º 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.

Art. 5º Compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, assistir e acompanhar o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como para subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto neste Decreto.

Art. 6º Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 7º O INCRA, após concluir os trabalhos de campo de identificação, delimitação e levantamento ocupacional e cartorial, publicará edital por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I – denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II – circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III – limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV – títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

§ 2º O INCRA notificará os ocupantes e os confinantes da área delimitada.

Art. 8º Após os trabalhos de identificação e delimitação, o INCRA remeterá o relatório técnico aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, opinar sobre as matérias de suas respectivas competências:

I – Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional – IPHAN;

II – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;

III – Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV – Fundação Nacional do Índio – FUNAI;

V – Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI – Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o INCRA concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 10. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

§ 1º Para os fins deste Decreto, o INCRA estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O INCRA regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

Art. 14. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o INCRA acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.

Art. 15. Durante o processo de titulação, o INCRA garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras.

Art. 16. Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares prestará assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública quando estes órgãos representarem em juízo os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos do art. 134 da Constituição.

Art. 17. 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.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

Art. 18. Os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, encontrados por ocasião do procedimento de identificação, devem ser comunicados ao IPHAN.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares deverá instruir o processo para fins de registro ou tombamento e zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Art. 19. Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado:

I – Casa Civil da Presidência da República;

II – Ministérios:

- a) da Justiça;
- b) da Educação;
- c) do Trabalho e Emprego;
- d) da Saúde;
- e) do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- f) das Comunicações;
- g) da Defesa;
- h) da Integração Nacional;
- i) da Cultura;
- j) do Meio Ambiente;
- k) do Desenvolvimento Agrário;
- l) da Assistência Social;
- m) do Esporte;
- n) da Previdência Social;
- o) do Turismo;
- p) das Cidades;

III – do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;

IV – Secretarias Especiais da Presidência da República:

- a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
- b) de Aquicultura e Pesca; e
- c) dos Direitos Humanos.

§ 1º O Comitê Gestor será coordenado pelo representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 2º Os representantes do Comitê Gestor serão indicados pelos titulares dos órgãos referidos nos incisos I a IV e designados pelo Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 3º A participação no Comitê Gestor será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 20. Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura.

Art. 21. As disposições contidas neste Decreto incidem sobre os procedimentos administrativos de reconhecimento em andamento, em qualquer fase em que se encontrem.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares e o INCRA estabelecerão regras de transição para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores à publicação deste Decreto.

Art. 22. A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pelo INCRA far-se-ão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área.

Parágrafo 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.

Art. 23. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas neste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revoga-se o Decreto no 3.912, de 10 de setembro de 2001.

Brasília, 20 de novembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Gilberto Gil

Miguel Soldatelli Rossetto

José Dirceu de Oliveira e Silva

DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007.

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art.

84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT, na forma do Anexo a este Decreto.

Art. 2º Compete à Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT, criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006, coordenar a implementação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

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

- I – Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;
- II – Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e
- III – Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de fevereiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Patrus Ananias

Marina Silva

ANEXO

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

PRINCÍPIOS

Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

- I – o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;
- II – a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;
- III – a segurança alimentar e nutricional como Direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;
- IV – o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- V – o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;
- VI – a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;
- VII – a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais;
- VIII – o reconhecimento e a consolidação dos Direitos dos povos e comunidades tradicionais;
- IX – a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

- X – a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus Direitos e interesses;
- XI – a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- XII – a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos Direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos Direitos dos povos e comunidades tradicionais;
- XIII – a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e
- XIV – a preservação dos Direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

OBJETIVO GERAL

Art. 2º A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus Direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

- I – garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;
- II – solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;
- III – implantar infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais;
- IV – garantir os Direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados direta ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos;
- V – garantir e valorizar as formas tradicionais de educação e fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não-formais;
- VI – reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus Direitos civis individuais e coletivos;

- VII – garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos serviços de saúde de qualidade e adequados às suas características sócio-culturais, suas necessidades e demandas, com ênfase nas concepções e práticas da medicina tradicional;
- VIII – garantir no sistema público previdenciário a adequação às especificidades dos povos e comunidades tradicionais, no que diz respeito às suas atividades ocupacionais e religiosas e às doenças decorrentes destas atividades;
- IX – criar e implementar, urgentemente, uma política pública de saúde voltada aos povos e comunidades tradicionais;
- X – garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social;
- XI – garantir nos programas e ações de inclusão social recortes diferenciados voltados especificamente para os povos e comunidades tradicionais;
- XII – implementar e fortalecer programas e ações voltados às relações de gênero nos povos e comunidades tradicionais, assegurando a visão e a participação feminina nas ações governamentais, valorizando a importância histórica das mulheres e sua liderança ética e social;
- XIII – garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso e a gestão facilitados aos recursos financeiros provenientes dos diferentes órgãos de governo;
- XIV – assegurar o pleno exercício dos Direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;
- XV – reconhecer, proteger e promover os Direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;
- XVI – apoiar e garantir o processo de formalização institucional, quando necessário, considerando as formas tradicionais de organização e representação locais; e
- XVII – apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.

DOS INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Art. 4º São instrumentos de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

- I – os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- II – a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto de 13 de julho de 2006;
- III – os fóruns regionais e locais; e

IV – o Plano Plurianual.

DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Art. 5º Os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais têm por objetivo fundamentar e orientar a implementação da PNPCT e consistem no conjunto das ações de curto, médio e longo prazo, elaboradas com o fim de implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e os objetivos estabelecidos por esta Política:

- I – os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderão ser estabelecidos com base em parâmetros ambientais, regionais, temáticos, étnico-sócio-culturais e deverão ser elaborados com a participação equitativa dos representantes de órgãos governamentais e dos povos e comunidades tradicionais envolvidos;
- II – a elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais poderá se dar por meio de fóruns especialmente criados para esta finalidade ou de outros cuja composição, área de abrangência e finalidade sejam compatíveis com o alcance dos objetivos desta Política; e
- III – o estabelecimento de Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais não é limitado, desde que respeitada a atenção equiparada aos diversos segmentos dos povos e comunidades tradicionais, de modo a não convergirem exclusivamente para um tema, região, povo ou comunidade.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 6º A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverá, no âmbito de suas competências e no prazo máximo de noventa dias:

- I – dar publicidade aos resultados das Oficinas Regionais que subsidiaram a construção da PNPCT, realizadas no período de 13 a 23 de setembro de 2006;
- II – estabelecer um Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável para os Povos e Comunidades Tradicionais, o qual deverá ter como base os resultados das Oficinas Regionais mencionados no inciso I; e
- III – propor um Programa Multi-setorial destinado à implementação do Plano Nacional mencionado no inciso II no âmbito do Plano Plurianual.

DECRETO Nº 6.261, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2007.

Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º As ações que constituem a Agenda Social Quilombola, implementada por meio do Programa Brasil Quilombola, serão desenvolvidas de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 2º A Agenda Social Quilombola compreenderá ações voltadas:

- I – ao acesso a terra;
- II – à infra-estrutura e qualidade de vida;
- III – à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e
- IV – à cidadania.

Art. 3º A Agenda Social Quilombola alcançará prioritariamente as comunidades quilombolas com índices significativos de violência, baixa escolaridade e em situação de vulnerabilidade social.

Art. 4º Para fins de execução das ações previstas na Agenda Social Quilombola, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial poderá firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com consórcios públicos, entidades de Direito público ou privado sem fins lucrativos, nacionais ou estrangeiras, observada a legislação pertinente.

Art. 5º Fica instituído, no âmbito do Programa Brasil Quilombola, o Comitê de Gestão da Agenda Social Quilombola, com a finalidade de propor e articular ações intersetoriais para o desenvolvimento integrado das ações que constituem a Agenda Social Quilombola.

Art. 6º O Comitê de Gestão da Agenda Social Quilombola será integrado por um representante e respectivo suplente de cada órgão a seguir indicado:

- I – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que o coordenará;
- II – Casa Civil da Presidência da República;
- III – Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- IV – Ministério da Cultura;
- V – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- VI – Ministério de Minas e Energia;

- VII – Ministério da Saúde;
- VIII – Ministério da Educação;
- IX – Ministério da Integração Nacional;
- X – Ministério dos Transportes; e
- XI – Ministério das Cidades.

§ 1º A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial será representada pelo Subsecretário de Políticas para Comunidades Tradicionais, e os demais membros e respectivos suplentes do Comitê Gestor serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados pelo Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 2º O Comitê Gestor reunir-se-á mediante convocação do Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Social.

§ 3º O Comitê Gestor poderá convidar a participar das reuniões representantes de outros órgãos, de instituições públicas e da sociedade civil, bem como especialistas, para prestar informações e emitir pareceres.

§ 4º O Comitê Gestor poderá sugerir ao Secretário Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial a constituição de grupos de trabalho temáticos, com a finalidade de atender a demandas específicas e recomendar a adoção de medidas necessárias à implementação de suas proposições.

Art. 7º Caberá à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial prover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Gestor e dos grupos de trabalho que porventura vierem a ser criados.

Art. 8º A Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial e o Comitê Gestor, em articulação com o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, promoverão o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social e de participação da sociedade civil na implementação, acompanhamento, fiscalização, avaliação dos projetos e ações da Agenda Social Quilombola.

Art. 9º As atividades dos membros do Comitê Gestor e dos grupos de trabalho constituídos são consideradas serviço público relevante não remunerado.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de novembro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Erenice Guerra

PORTARIA Nº 98, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2007

O Presidente da Fundação Cultural Palmares, no uso das atribuições que lhe confere o art. 1º da Lei nº 7.688, de 22 de agosto de 1988, e considerando as atribuições conferidas à Fundação pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombo de que trata o art. 68/ADCT, e o disposto nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, resolve:

Art. 1º – Instituir 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, para efeito do regulamento que dispõe o Decreto nº 4.887/03.

‘PAR’ 1º O Cadastro Geral de que trata o caput deste artigo é o registro em livro próprio, de folhas numeradas, da declaração de autodefinição de identidade étnica, segundo uma origem comum presumida, conforme previsto no art. 2º do Decreto nº 4.887/03.

‘PAR’ 2º O Cadastro Geral é único e pertencerá ao patrimônio da Fundação Cultural Palmares.

‘PAR’ 3º As informações correspondentes às comunidades deverão ser igualmente registradas em banco de dados informatizados, para efeito de informação e estudo.

Art. 2º Para fins desta Portaria, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnicos raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com formas de resistência à opressão histórica sofrida.

Art. 3º Para a emissão da certidão de autodefinição como remanescente dos quilombos deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

I – A comunidade que não possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata de reunião convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria de seus moradores, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

II – A comunidade que possui associação legalmente constituída deverá apresentar ata da assembléia convocada para específica finalidade de deliberação a respeito da autodefinição, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, acompanhada de lista de presença devidamente assinada;

III– Remessa à FCP, caso a comunidade os possua, de dados, documentos ou informações, tais como fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros, que atestem a história comum do grupo ou suas manifestações culturais;

IV – Em qualquer caso, apresentação de relato sintético da trajetória comum do grupo (história da comunidade);

V – Solicitação ao Presidente da FCP de emissão da certidão de autodefinição.

‘PAR’ 1º. Nos casos dos incisos I e II do caput deste artigo, havendo impossibilidade de assinatura de próprio punho, esta será feita a rogo ao lado da respectiva impressão digital.

‘PAR’ 2º A Fundação Cultural Palmares poderá, dependendo do caso concreto, realizar visita técnica à comunidade no intuito de obter informações e esclarecer possíveis dúvidas.

Art. 4º As comunidades quilombolas poderão auxiliar a Fundação Cultural Palmares na obtenção de documentos e informações para instruir o procedimento administrativo de emissão de certidão de autodefinição.

Art. 5º A Certidão de autodefinição será impressa em modelo próprio e deverá conter o número do termo de registro no livro de Cadastro Geral de que trata o Art. 1º desta Portaria.

Parágrafo Único – A Fundação Cultural Palmares encaminhará à comunidade, sem qualquer ônus, os originais da Certidão de autodefinição.

Art. 6º As certidões de autodefinição emitidas anteriormente a esta portaria continuarão com sua plena eficácia sem prejuízo de a Fundação Cultural Palmares revisar seus atos.

Art. 7º Fica revogada a Portaria n.º 06, de 1º de março de 2004.

Art. 8º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a todos os processos administrativos ainda não concluídos.

Edvaldo Mendes Araújo

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 57, DE 20 DE OUTUBRO DE 2009

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 20, inciso VII, do Anexo I, do Decreto nº 5.735, de 27 de março de 2006, e art. 110, inciso IX, do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria nº 69, de 19 de outubro de 2006, do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, e tendo em vista o disposto no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, resolve:

OBJETIVO

Art. 1º. Estabelecer procedimentos do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas pelos remanescentes de comunidades dos quilombos.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 2º. As ações objeto da presente Instrução Normativa têm como fundamento legal:

I – art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;

II – arts. 215 e 216 da Constituição Federal;

III – Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

IV – Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;

V – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;

VI – Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966;

VII – Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992;

VIII – Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;

IX – Medida Provisória nº 2.183–56, de 24 de agosto de 2001;

X – Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001;

XI – Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003;

XII – Convenção Internacional nº 169, da Organização Internacional do Trabalho sobre povos indígenas e tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004;

XIII – Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003;

XIV – Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007;

XV – Convenção sobre Biodiversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

CONCEITUAÇÕES

Art. 3º. Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-definição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Art. 4º. Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

COMPETÊNCIA

Art. 5º. Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência comum e concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

CERTIFICAÇÃO

Art. 6º. A caracterização dos remanescentes das comunidades de quilombos será atestada mediante auto-definição da comunidade.

Parágrafo único. A auto-definição da comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do § 4º, do art. 3º, do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA ABERTURA DO PROCESSO

Art. 7º. O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo INCRA, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzida a termo por representante do INCRA, quando o pedido for verbal.

§ 1º. A comunidade ou interessado deverá apresentar informações sobre a localização da área objeto de identificação.

§ 2º. Compete às Superintendências Regionais manter atualizadas as informações concernentes aos pedidos de regularização das áreas remanescentes das comunidades de quilombos e dos processos em curso nos Sistemas do INCRA.

§ 3º. Os procedimentos de que tratam os arts. 8º e seguintes somente terão início após a apresentação da certidão prevista no parágrafo único do art. 6º.

§ 4º. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 12 serão notificados pelo Superintendente Regional do INCRA, imediatamente após a instauração do procedimento administrativo de que trata o caput, com o objetivo de apresentarem, se assim entenderem necessário, informações que possam contribuir com os estudos previstos nos arts. 8º e seguintes.

IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO

Art. 8º. O estudo e a definição da terra reivindicada serão precedidos de reuniões com a comunidade e Grupo Técnico interdisciplinar, nomeado pela Superintendência Regional do INCRA, para apresentação dos procedimentos que serão adotados.

Art. 9º. A identificação dos limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos a que se refere o art. 4º, a ser feita a partir de indicações da própria comunidade, bem como a partir de estudos técnicos e científicos, inclusive relatórios antropológicos, consistirá na caracterização espacial, econômica, ambiental e sociocultural da terra ocupada pela comunidade, mediante Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID, com elaboração a cargo da Superintendência Regional do INCRA, que o remeterá, após concluído, ao Comitê de Decisão Regional, para decisão e encaminhamentos subsequentes.

Art. 10. O RTID, devidamente fundamentado em elementos objetivos, abordando informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, sócioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, abrangerá, necessariamente, além de outras informações consideradas relevantes pelo Grupo Técnico, dados gerais e específicos organizados da seguinte forma:

I – Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica, ambiental e sócio cultural da área quilombola identificada, devendo conter as seguintes descrições e informações:

a) introdução, abordando os seguintes elementos:

1. apresentação dos conceitos e concepções empregados no Relatório (referencial teórico), que observem os critérios de autoatribuição, que permita caracterizar a trajetória histórica própria, as relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida;
2. apresentação da metodologia e dos condicionantes dos trabalhos, contendo, dentre outras informações, as relativas à organização e caracterização da equipe técnica envolvida, ao cronograma de trabalho, ao processo de levantamento de dados qualitativos utilizados e ao contexto das condições de trabalho de campo e elaboração do relatório;

b) dados gerais, contendo:

1. informações gerais sobre o grupo auto-atribuído como remanescente das comunidades dos quilombos, tais como, denominação, localização e formas de acesso, disposição espacial, aspectos demográficos, sociais e de infra-estrutura;
2. a caracterização do(s) município(s) e região com sua denominação, localização e informações censitárias com dados demográficos, sócio-econômicos e fundiários, entre outros;
3. dados, quando disponíveis, sobre as taxas de natalidade e mortalidade da comunidade nos últimos anos, com indicação das causas, na hipótese de identificação de fatores de desequilíbrio de tais taxas, e projeção relativa ao crescimento populacional do grupo;

c) histórico da ocupação, contendo:

1. descrição do histórico da ocupação da área com base na memória do grupo envolvido e depoimentos de eventuais atores externos identificados;
2. levantamento e análise das fontes documentais e bibliográficas existentes sobre a história do grupo e da sua terra;
3. contextualização do histórico regional e sua relação com a história da comunidade;
4. indicação, caso haja, dos sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos, assim como de outros sítios considerados relevantes pelo grupo;
5. levantamento do patrimônio cultural da comunidade a partir do percurso histórico vivido pelas gerações anteriores, constituído de seus bens materiais e imateriais, com relevância na construção de suas identidade e memória e na sua reprodução física, social e cultural.
6. levantamento e análise dos processos de expropriação, bem como de comunidade;
7. caracterização da ocupação atual indicando as terras utilizadas para moradia, atividade econômica, caminhos e percursos, uso dos recursos naturais, realização dos cultos religiosos e festividades, entre outras manifestações culturais;
8. análise da atual situação de ocupação territorial do grupo, tendo em vista os impactos sofridos pela comunidade e as transformações ocorridas ao longo de sua história.

d) organização social, contendo:

1. identificação e caracterização dos sinais diacríticos da identidade étnica do grupo;
2. identificação e análise das formas de construção e critérios do pertencimento e fronteiras sociais do grupo;
3. identificação das circunstâncias que levaram a eventual secessão ou reagrupamento do Grupo;
4. descrição da representação genealógica do grupo;

5. mapeamento e análise das redes de reciprocidade intra e extra-territoriais e societários dos membros do grupo em questão;

6. levantamento, a partir do percurso histórico vivido pelas gerações anteriores, das manifestações de caráter cosmológico, religioso e festivo, atividades lúdico-recreativas em sua relação com a terra utilizada, os recursos naturais, as atividades produtivas e o seu calendário;

7. levantamento das práticas tradicionais de caráter coletivo e sua relação com a ocupação atual da área identificando terras destinadas à moradia, espaços de sociabilidade destinados às manifestações culturais, atividades de caráter social, político e econômico, demonstrando as razões pelas quais são importantes para a manutenção da memória e identidade do grupo e de outros aspectos coletivos próprios da comunidade;

8. descrição das formas de representação política do grupo;

e) ambiente e produção, contendo:

1. levantamento e análise das categorias êmicas relacionadas às terras e ao ambiente onde vivem as comunidades e sua lógica de apropriação dessas áreas e configuração de seus limites;

2. análise da lógica de apropriação das áreas nas quais vive o grupo, considerando as informações agrônomicas e ecológicas da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo;

3. identificação e explicitação da forma de ocupação quanto ao seu caráter tradicional, evidenciando as unidades de paisagem disponíveis no presente e no plano da memória do grupo, bem como seus usos, necessários à reprodução física, social, econômica e cultural;

4. descrição das práticas produtivas, considerando as dimensões cosmológicas, de sociabilidade, reciprocidade e divisão social do trabalho;

5. descrição das atividades produtivas desenvolvidas pela comunidade com a identificação, localização e dimensão das áreas e edificações utilizadas para este fim;

6. identificação e descrição das áreas imprescindíveis à preservação dos recursos necessários ao bem estar econômico e cultural da comunidade e explicitação de suas razões;

7. avaliação das dimensões da sustentabilidade referentes a ações e projetos e seus possíveis impactos junto ao grupo em questão;

8. indicação de obras e empreendimentos existentes ou apontados como planejados, com influência na área proposta;

9. descrição das relações sócio-econômico-culturais com outras comunidades e com a sociedade envolvente e descrição das alterações eventualmente ocorridas na economia tradicional a partir do contato com a sociedade envolvente e do modo como se processam tais alterações;

10. identificação e descrição das áreas imprescindíveis à proteção dos recursos naturais, tais como áreas de preservação permanente, reserva legal e zonas de amortecimento das unidades de conservação.

f) conclusão, contendo:

1. proposta de delimitação da terra, tendo como base os estudos previstos neste inciso I;
2. planta da área proposta, que inclua informações e indicação cartográfica de localização dos elementos anteriormente referidos;
3. descrição sintética da área identificada, relacionando seus diferentes marcos identitários, espaços e paisagens, usos, percursos, caminhos e recursos naturais existentes, tendo em vista a reprodução física, social e cultural do grupo, segundo seus usos, costumes e tradições;
4. indicação, com base nos estudos realizados, de potencialidades da comunidade e da área, que possam ser, oportunamente, aproveitadas;

II – levantamento fundiário, devendo conter a seguinte descrição e informações:

- a) identificação e censo de eventuais ocupantes não-quilombolas, com descrição das áreas por eles ocupadas, com a respectiva extensão, as datas dessas ocupações e a descrição das benfeitorias existentes;
- b) descrição das áreas pertencentes a quilombolas, que têm título de propriedade;
- c) informações sobre a natureza das ocupações não-quilombolas, com a identificação dos títulos de posse ou domínio eventualmente existentes;
- d) informações, na hipótese de algum ocupante dispor de documento oriundo de órgão público, sobre a forma e fundamentos relativos à expedição do documento que deverão ser obtidas junto ao órgão expedidor;

III – planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiros de todo o seu entorno e, se possível, a indicação da área ser averbada como reserva legal, no momento da titulação;

IV – cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se formulários específicos do INCRA;

V – levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios; e

VI – parecer conclusivo da área técnica e jurídica sobre a proposta de área, considerando os estudos e documentos apresentados.

§ 1º O início dos trabalhos de campo deverá ser precedido de comunicação prévia a eventuais proprietários ou ocupantes de terras localizadas na área pleiteada, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis.

§ 2º. O Relatório de que trata o inciso I deste artigo será elaborado por especialista que mantenha vínculo funcional com o INCRA, salvo em hipótese devidamente reconhecida

de impossibilidade material, quando poderá haver contratação, obedecida a legislação pertinente.

§ 3º. A contratação permitida no parágrafo anterior não poderá ser firmada com especialista que, no interesse de qualquer legitimado no processo, mantenha ou tenha mantido vínculo jurídico relacionado ao objeto do inciso I.

§ 4º. Verificada, durante os trabalhos para a elaboração do Relatório de que trata o caput, qualquer questão de competência dos órgãos e entidades enumerados no art. 12, o Superintendente Regional do INCRA deverá comunicá-los, para acompanhamento, sem prejuízo de prosseguimento dos trabalhos.

§ 5º. Fica facultado à comunidade interessada apresentar peças técnicas necessárias à instrução do RTID, as quais poderão ser valoradas e utilizadas pelo INCRA.

§ 6º. Fica assegurada à comunidade interessada a participação em todas as fases do procedimento administrativo de elaboração do RTID, diretamente ou por meio de representantes por ela indicados.

§ 7º. No processo de elaboração do RTID deverão ser respeitados os Direitos da comunidade de:

I – ser informada sobre a natureza do trabalho;

II – preservação de sua intimidade, de acordo com seus padrões culturais;

III – autorizar que as informações obtidas no âmbito do RTID sejam utilizadas para outros fins; e

IV – acesso aos resultados do levantamento realizado.

PUBLICIDADE

Art. 11. Estando em termos, o RTID será submetido à análise preliminar do Comitê de Decisão Regional do INCRA que, verificando o atendimento dos critérios estabelecidos para sua elaboração, o remeterá ao Superintendente Regional, para elaboração e publicação do edital, por duas vezes consecutivas, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa onde se localiza a área sob estudo, contendo as seguintes informações:

I – denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II – circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III – limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV – títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação será afixada na sede da Prefeitura Municipal onde está situado o imóvel, acompanhada de memorial descritivo e mapa da área estudada.

§ 2º A Superintendência Regional do INCRA notificará os ocupantes e confinantes, detentores de domínio ou não, identificados na terra pleiteada, informando-os do prazo para apresentação de contestações.

§ 3º. Não sendo verificado o atendimento dos critérios estabelecidos para a elaboração do RTID, o Comitê de Decisão Regional do INCRA o devolverá ao Coordenador do Grupo Técnico Interdisciplinar para sua revisão ou complementação, que, uma vez efetivada, obedecerá ao rito estabelecido neste artigo.

§ 4º. Na hipótese de o RTID concluir pela impossibilidade do reconhecimento da área estudada como terra ocupada por remanescente de comunidade de quilombo, o Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional, poderá determinar diligências complementares ou, anuindo com a conclusão do Relatório, determinar o arquivamento do processo administrativo.

§ 5º. A comunidade interessada e a Fundação Cultural Palmares serão notificadas da decisão pelo arquivamento do processo administrativo e esta será publicada, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área estudada, com o extrato do Relatório, que contenha os seus fundamentos.

§ 6º. Da decisão de arquivamento do processo administrativo, de que trata o § 4º, caberá pedido de desarquivamento, desde que justificado.

§ 7º. A Superintendência Regional do INCRA encaminhará cópia do edital para os remanescentes das comunidades dos quilombos.

CONSULTA A ÓRGÃOS E ENTIDADES

Art. 12. Concomitantemente a sua publicação, o RTID será remetido aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de 30 (trinta) dias, apresentarem manifestação sobre as matérias de suas respectivas competências:

I – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN;

II – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, e seu correspondente na Administração Estadual;

III – Secretaria do Patrimônio da União – SPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV – Fundação Nacional do Índio – FUNAI;

V – Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional – CDN;

VI – Fundação Cultural Palmares;

VII – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, e seu correspondente na Administração Estadual; e

VIII – Serviço Florestal Brasileiro – SFB.

§ 1º. O Presidente do INCRA encaminhará o RTID a outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, quando verifique repercussão em suas áreas de interesse, observado o procedimento previsto neste artigo.

§ 2º. O INCRA remeterá o arquivo digital do memorial descritivo (shape file) à Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, para inclusão em sistema georreferenciado, de amplo acesso a todos os órgãos e entidades.

§ 3º. Expirado o prazo de 30 (trinta) dias consecutivos, contados do recebimento da cópia do RTID, e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o seu conteúdo.

§ 4º. O INCRA terá um prazo de 30 (trinta) dias para adotar as medidas cabíveis diante de eventuais manifestações dos órgãos e entidades.

§ 5º. Fica assegurado à comunidade interessada o acesso imediato à cópia das manifestações dos órgãos e entidades referidos neste artigo, bem como o acompanhamento das medidas decorrentes das respectivas manifestações.

CONTESTAÇÕES

Art. 13. Os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do INCRA, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. As contestações oferecidas pelos interessados serão recebidas nos efeitos devolutivo e suspensivo.

Art. 14. As contestações dos interessados indicados no art. 12 serão analisadas e julgadas pelo Comitê de Decisão Regional do INCRA, após ouvidos os setores técnicos e a Procuradoria Regional em prazo comum de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar do protocolo da contestação.

§ 1º. Se o julgamento das contestações implicar a alteração das informações contidas no edital de que trata o art. 11, será realizada nova publicação e a notificação dos interessados.

§ 2º. Se o julgamento das contestações não implicar alteração das informações contidas no edital de que trata o art. 11, serão notificados os interessados que as ofereceram.

Art. 15. Do julgamento das contestações caberá recurso único, com efeito apenas devolutivo, ao Conselho Diretor do INCRA, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da notificação.

§ 1º. Sendo provido o recurso, o Presidente do INCRA publicará, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área, as eventuais alterações das informações contidas no edital de que trata o art. 11 e notificará o recorrente.

§ 2º. Não sendo provido o recurso, o Presidente do INCRA notificará da decisão o recorrente.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ÁREAS PLEITEADAS

Art. 16. Incidindo as terras identificadas e delimitadas pelo RTID sobre unidades de conservação constituídas, áreas de segurança nacional, áreas de faixa de fronteira e terras indígenas, a Superintendência Regional do INCRA deverá, em conjunto, respectivamente, com o Instituto Chico Mendes, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional ou a FUNAI, adotar as medidas cabíveis, visando a garantir a sustentabilidade dessas comunidades, conciliando os interesses do Estado.

§ 1º. A Secretaria do Patrimônio da União e a Fundação Cultural Palmares serão ouvidas, em todos os casos.

§ 2º. As manifestações quanto às medidas cabíveis, referidas no caput, ficarão restritas ao âmbito de cada competência institucional.

§ 3º. Verificada controvérsia quanto às medidas cabíveis, de que trata o caput, o processo administrativo será encaminhado:

I – em se tratando do mérito, à Casa Civil da Presidência da República, para o exercício de sua competência de coordenação e integração das ações do Governo, prevista no art. 2º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003;

II – sobre questão jurídica, ao Advogado-Geral da União, para o exercício de sua competência, prevista no art. 4º, inciso XI, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e o art. 8ºC, da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

§ 4º. Aplica-se, no que couber, aos órgãos e entidades citados no caput e no § 1º do art. 12 o disposto neste artigo.

§ 5º. Os Órgãos e as Entidades de que trata este artigo definirão o instrumento jurídico apropriado a garantir a permanência e os usos conferidos à terra pela comunidade quilombola enquanto persistir a sobreposição de interesses.

Art. 17. Concluídas as fases a que se referem os arts. 14, 15 e 16, o Presidente do INCRA publicará, no Diário Oficial da União e da unidade federativa onde se localiza a área, portaria reconhecendo e declarando os limites da terra quilombola, no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 18. Se as terras reconhecidas e declaradas incidirem sobre terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará o processo a SPU, para a emissão de título em benefício das comunidades quilombolas.

Art. 19. Constatada a incidência nas terras reconhecidas e declaradas de posse particular sobre áreas de domínio da União, a Superintendência Regional deverá adotar as medidas cabíveis visando à retomada da área.

Art. 20. Incidindo as terras reconhecidas e declaradas sobre áreas de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a Superintendência Regional do INCRA encaminhará os autos para os órgãos responsáveis pela titulação no âmbito de tais entes federados.

Parágrafo único. A Superintendência Regional do INCRA poderá propor a celebração de convênio com aquelas unidades da Federação, visando à execução dos procedimentos de titulação nos termos do Decreto e desta Instrução.

Art. 21 Incidindo as terras reconhecidas e declaradas em imóvel com título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, a Superintendência Regional do INCRA adotará as medidas cabíveis visando à obtenção dos imóveis, mediante a instauração do procedimento de desapropriação.

Art. 22. Verificada a presença de ocupantes não quilombolas nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, a Superintendência Regional do INCRA providenciará o reassentamento em outras áreas das famílias de agricultores que preencherem os requisitos da legislação agrária.

DEMARCAÇÃO

Art. 23. A demarcação da terra reconhecida será realizada observando-se os procedimentos contidos na Norma Técnica para Georreferenciamento de imóveis rurais aprovada pela Portaria nº 1.101, de 19 de novembro de 2003, do Presidente do INCRA e demais atos regulamentares expedidos pela Autarquia, em atendimento à Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

TITULAÇÃO

Art. 24. O Presidente do INCRA realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrada no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

§ 1º. Incidindo as terras reconhecidas e declaradas nas áreas previstas nos arts. 19 e 20, aos remanescentes de comunidades de quilombos fica facultada a solicitação da emissão de Título de Concessão de Direito Real de Uso Coletivo, quando couber e em caráter provisório, enquanto não se ultima a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio, para que possam exercer Direitos reais sobre a terra que ocupam.

§ 2º. A emissão do Título de Concessão de Direito Real de Uso não desobriga a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio.

Art. 25. A expedição do título e o registro cadastral a serem procedidos pela Superintendência Regional do INCRA far-se-ão sem ônus de nenhuma espécie aos remanescentes das comunidades de quilombos, independentemente do tamanho da área.

Art. 26. Esta Instrução Normativa aplica-se desde logo, sem prejuízo da validade das fases iniciadas ou concluídas sob a vigência da Instrução Normativa anterior.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese, contudo, pode ser aplicado o art. 16.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 27. A Superintendência Regional do INCRA promoverá, em formulários específicos, o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 28. Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, bem como o acompanhamento dos processos de regularização em trâmite na Superintendência Regional do INCRA, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 29. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas nesta Instrução correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento.

Art. 30. A Superintendência Regional do INCRA encaminhará à Fundação Cultural Palmares e ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional todas as informações relativas ao patrimônio cultural, material e imaterial, contidos no RTID, para as providências de destaque e tombamento.

Art. 31. O INCRA, através da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF) e da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), manterá o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR e a Fundação Cultural Palmares informados do andamento dos processos de regularização das terras de remanescentes de quilombos.

Art. 32. Revoga-se a Instrução Normativa nº 20, de 19 de setembro de 2005.

Art. 33. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

ROLF HACKBART

B – O SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

DECRETO Nº 4.886, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003.

Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição e

Considerando que o Estado deve redefinir o seu papel no que se refere à prestação dos serviços públicos, buscando traduzir a igualdade formal em igualdade de oportunidades e tratamento;

Considerando que compete ao Estado a implantação de ações, norteadas pelos princípios da transversalidade, da participação e da descentralização, capazes de impulsionar de modo especial segmento que há cinco séculos trabalha para edificar o País, mas que continua sendo o alvo predileto de toda sorte de mazelas, discriminações, ofensas a Direitos e violências, material e simbólica;

Considerando que o Governo Federal tem o compromisso de romper com a fragmentação que marcou a ação estatal de promoção da igualdade racial, incentivando os diversos segmentos da sociedade e esferas de governo a buscar a eliminação das desigualdades raciais no Brasil;

Considerando que o Governo Federal, ao instituir a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, definiu os elementos estruturais e de gestão necessários à constituição de núcleo formulador e coordenador de políticas públicas e articulador dos diversos atores sociais, públicos e privados, para a consecução dos objetivos de reduzir, até sua completa eliminação, as desigualdades econômico-raciais que permeiam a sociedade brasileira;

Considerando que o Governo Federal pretende fornecer aos agentes sociais e instituições conhecimento necessário à mudança de mentalidade para eliminação do preconceito e da discriminação raciais para que seja incorporada a perspectiva da igualdade racial;

Considerando-se que foi delegada à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial a responsabilidade de fortalecer o protagonismo social de segmentos específicos, garantindo o acesso da população negra e da sociedade em geral a informações e idéias que contribuam para alterar a mentalidade coletiva relativa ao padrão das relações raciais estabelecidas no Brasil e no mundo;

Considerando os princípios contidos em diversos instrumentos, dentre os quais se destacam:

– a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação, que define a discriminação racial como "toda exclusão, restrição ou preferência baseada na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha como objetivo anular

ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano de Direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico e social";

– o documento Brasil sem Racismo, elaborado para o programa de governo indicando a implementação de políticas de promoção da igualdade racial nas áreas do trabalho, emprego e renda, cultura e comunicação, educação e saúde, terras de quilombos, mulheres negras, juventude, segurança e relações internacionais;

– o Plano de Ação de Durban, produto da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, no qual governos e organizações da sociedade civil, de todas as partes do mundo, foram conclamados a elaborar medidas globais contra o racismo, a discriminação, a intolerância e a xenofobia;

e

Considerando, por derradeiro, que para se romper com os limites da retórica e das declarações solenes é necessária a implementação de ações afirmativas, de igualdade de oportunidades, traduzidas por medidas tangíveis, concretas e articuladas;

DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR, contendo as propostas de ações governamentais para a promoção da igualdade racial, na forma do Anexo a este Decreto.

Art. 2º A PNPIR tem como objetivo principal reduzir as desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra.

Art. 3º A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial fica responsável pela coordenação das ações e a articulação institucional necessárias à implementação da PNPIR.

Parágrafo único. Os órgãos da administração pública federal prestarão apoio à implementação da PNPIR.

Art. 4º As despesas decorrentes da implementação da PNPIR correrão à conta de dotações orçamentárias dos respectivos órgãos participantes.

Art. 5º Os procedimentos necessários para a execução do disposto no art. 1º deste Decreto serão normatizados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de novembro de 2003; 182º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva

ANEXO

POLÍTICA NACIONAL

DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

I – OBJETIVO GERAL

- Redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária.

II – OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- **Defesa de Direitos**

– Afirmação do caráter pluriétnico da sociedade brasileira.

- Reavaliação do papel ocupado pela cultura indígena e afro-brasileira, como elementos integrantes da nacionalidade e do processo civilizatório nacional.
- Reconhecimento das religiões de matriz africana como um Direito dos afro-brasileiros.

– Implantação de currículo escolar que reflita a pluralidade racial brasileira, nos termos da Lei 10.639/2003.

– Tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, de modo a assegurar aos remanescentes das comunidades dos quilombos a propriedade de suas terras.

- Implementação de ações que assegurem de forma eficiente e eficaz a efetiva proibição de ações discriminatórios em ambientes de trabalho, de educação, respeitando-se a liberdade de crença, no exercício dos Direitos culturais ou de qualquer outro Direito ou garantia fundamental.
- **Ação afirmativa**
- Eliminação de qualquer fonte de discriminação e desigualdade raciais direta ou indireta, mediante a geração de oportunidades.
- **Articulação temática de raça e gênero**
- Adoção de políticas que objetivem o fim da violação dos Direitos humanos.

III – PRINCÍPIOS

Transversalidade

- Pressupõe o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial como premissas e pressupostos a serem considerados no conjunto das políticas de governo.
- As ações empreendidas têm a função de sustentar a formulação, a execução e o monitoramento da política de promoção de igualdade racial, de modo que as áreas de interesse imediato, agindo sempre em parceria, sejam permeadas com o intuito de eliminar as desvantagens de base existentes entre os grupos raciais.

Descentralização

- Articulação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o combate da marginalização e promoção da integração social dos setores desfavorecidos.
- Apoio político, técnico e logístico para que experiências de promoção da igualdade racial, empreendidas por Municípios, Estados ou organizações da sociedade civil, possam obter resultados exitosos, visando planejamento, execução, avaliação e capacitação dos agentes da esfera estadual ou municipal para gerir as políticas de promoção de igualdade racial.

Gestão democrática

- Propiciar que as instituições da sociedade assumam papel ativo, de protagonista na formulação, implementação e monitoramento da política de promoção de igualdade racial.
- Estimular as organizações da sociedade civil na ampliação da consciência popular sobre a importância das ações afirmativas, de modo a criar sólida base de apoio social.
- Participação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, composto por representantes governamentais e da sociedade civil, na definição das prioridades e rumos da política de promoção de igualdade racial, bem como potencializar os esforços de transparência.

IV – DIRETRIZES

Fortalecimento institucional

- Empenho no aperfeiçoamento de marcos legais que dêem sustentabilidade às políticas de promoção de igualdade racial e na consolidação de cultura de planejamento, monitoramento e avaliação.
- Adoção de estratégias que garantam a produção de conhecimento, informações e subsídios, bem como de condições técnicas, operacionais e financeiras para o desenvolvimento de seus programas.

Incorporação da questão racial no âmbito da ação governamental

- Estabelecimento de parcerias entre a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, os Ministérios e demais órgãos federais, visando garantir a inserção da perspectiva da promoção da igualdade racial em todas as políticas governamentais, tais como, saúde, educação, desenvolvimento agrário, segurança alimentar, segurança pública, trabalho, emprego e renda, previdência social, Direitos humanos, assistência social, dentre outras.
- Estabelecimento de parcerias entre a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e os diferentes entes federativos, visando instituir o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Consolidação de formas democráticas de gestão das políticas de promoção da igualdade racial

- Fomento à informação da população brasileira acerca dos problemas derivados das desigualdades raciais, bem como das políticas implementadas para eliminar as referidas desigualdades, por intermédio da mídia, da promoção de campanhas nacionais de combate à discriminação, difundindo-se os resultados de experiências exitosas no campo da promoção da igualdade racial.
- Estimulo à criação e à ampliação de fóruns e redes que não só participem da implementação das políticas de promoção da igualdade racial como também de sua avaliação em todos os níveis.

Melhoria da qualidade de vida da população negra

- Inclusão social e ações afirmativas.
- Instituição de políticas específicas com objetivo de incentivar as oportunidades dos grupos historicamente discriminados, por meio de tratamento diferenciado.

Inserção da questão racial na agenda internacional do governo brasileiro

- Participação do governo brasileiro na luta contra o racismo e a discriminação racial, em todos os fóruns e ações internacionais.

V – AÇÕES

- Implementação de modelo de gestão da política de promoção da igualdade racial, que compreenda conjunto de ações relativas à qualificação de servidores e gestores públicos, representantes de órgãos estaduais e municipais e de lideranças da sociedade civil.
- Criação de rede de promoção da igualdade racial envolvendo diferentes entes federativos e organizações de defesa de Direitos.
- Fortalecimento institucional da promoção da igualdade racial.
- Criação do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

- Aperfeiçoamento dos marcos legais.
 - Apoio às comunidades remanescentes de quilombos.
 - Incentivo ao protagonismo da juventude quilombola.
- Apoio aos projetos de etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas.
- Desenvolvimento institucional em comunidades remanescentes de quilombos.
- Apoio sociocultural a crianças e adolescentes quilombolas.
- Incentivo à adoção de políticas de cotas nas universidades e no mercado de trabalho.
- Incentivo à formação de mulheres jovens negras para atuação no setor de serviços.
- Incentivo à adoção de programas de diversidade racial nas empresas.
- Apoio aos projetos de saúde da população negra.
- Capacitação de professores para atuar na promoção da igualdade racial.
- Implementação da política de transversalidade nos programas de governo.
- Ênfase à população negra nos programas de desenvolvimento regional.
- Ênfase à população negra nos programas de urbanização e moradia.
- Incentivo à capacitação e créditos especiais para apoio ao empreendedor negro.
- Celebração de acordos de cooperação no âmbito da Alca e Mercosul.
- Incentivo à participação do Brasil nos fóruns internacionais de defesa dos Direitos humanos.
 - Celebração de acordos bilaterais com o Caribe, países africanos e outros de alto contingente populacional de afro-descendentes.
- Realização de censo dos servidores públicos negros.
- Identificação do IDH da população negra.
- Construção do mapa da cidadania da população negra no Brasil.

DECRETO Nº 6.872, DE 4 DE JUNHO DE 2009.

Aprova o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR, e institui o seu Comitê de Articulação e Monitoramento.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PLANAPIR, em consonância com os objetivos indicados no Anexo deste Decreto.

Art. 2º A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República aprovará e publicará a programação das ações, metas e prioridades do PLANAPIR propostas pelo Comitê de Articulação e Monitoramento de que trata o art. 3º, observados os objetivos contidos no Anexo.

Parágrafo único. Os prazos para execução das ações, metas e prioridades do PLANAPIR poderão ser revisados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mediante proposta do Comitê de Articulação.

Art. 3º Fica instituído o Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR, no âmbito da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, integrado por:

I – um representante de cada órgão a seguir indicado:

a) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que o coordenará;

b) Secretaria-Geral da Presidência da República;

c) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

d) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República;

e) Ministério da Educação;

f) Ministério da Justiça;

g) Ministério da Saúde;

h) Ministério das Cidades;

i) Ministério do Desenvolvimento Agrário;

- j) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- k) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- l) Ministério do Trabalho e Emprego;
- m) Ministério das Relações Exteriores;
- n) Ministério da Cultura; e
- o) Ministério de Minas e Energia; e

II – três representantes do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR.

Parágrafo único. Os membros do Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos nele representados e designados pelo Ministro de Estado Chefe da Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 4º Compete ao Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR:

- I – propor ações, metas e prioridades;
- II – estabelecer a metodologia de monitoramento;
- III – acompanhar e avaliar as atividades de implementação;
- IV – promover difusão do PLANAPIR junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
- V – propor ajustes de metas, prioridades e ações;
- VI – elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PLANAPIR; e
- VII – propor revisão do PLANAPIR, semestralmente, considerando as diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 5º O Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR deliberará mediante resoluções, por maioria simples, cabendo ao seu coordenador o voto de qualidade.

Art. 6º O Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR poderá instituir comissões técnicas com a função de colaborar para o cumprimento das suas atribuições, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração dos relatórios anuais.

Art. 7º O regimento interno do Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR será aprovado por maioria absoluta dos seus membros e disporá sobre a organização, forma de apreciação e deliberação das matérias, bem como sobre a composição e o funcionamento das comissões técnicas.

Art. 8º Caberá à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial prover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR e das comissões técnicas.

Art. 9º As atividades dos membros do Comitê de Articulação e Monitoramento do PLANAPIR e das comissões técnicas são consideradas serviço público relevante não remunerado.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de junho de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Dilma Rousseff

ANEXO

OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – PLANAPIR

Eixo 1: Trabalho e Desenvolvimento Econômico

I – promover a inclusão e a igualdade de oportunidades e de remuneração das populações negra, indígena, quilombola e cigana no mercado de trabalho, com destaque para a juventude e as trabalhadoras domésticas;

II – promover a equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho e combater as discriminações ao acesso e na relação de emprego, trabalho ou ocupação;

III – combater o racismo nas instituições públicas e privadas, fortalecendo os mecanismos de fiscalização quanto à prática de discriminação racial no mercado de trabalho;

IV – promover a capacitação e a assistência técnica diferenciadas das comunidades negras, indígenas e ciganas;

V – ampliar as parcerias dos núcleos de combate à discriminação e promoção da igualdade de oportunidades, das superintendências regionais do trabalho, com entidades e associações do movimento negro e com organizações governamentais;

VI – capacitar gestores públicos para a incorporação da dimensão etnicorracial nas políticas públicas de trabalho e emprego;

VII – ampliar o apoio a projetos de economia popular e solidária nos grupos produtivos organizados de negros, com recorte de gênero e idade; e

VIII – propor sistema de incentivo fiscal para empresas que promovam a igualdade racial.

Eixo 2: Educação

I – estimular o acesso, a permanência e a melhoria do desempenho de crianças, adolescentes, jovens e adultos das populações negras, quilombolas, indígenas, ciganas e demais grupos discriminados, em todos os níveis, da educação infantil ao ensino superior, considerando as modalidades de educação de jovens e adultos e a tecnológica;

II – promover a formação de professores e profissionais da educação nas áreas temáticas definidas nas diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações etnicorraciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira, africana e indígena;

III – promover políticas públicas para reduzir a evasão escolar e a defasagem idade-série dos alunos pertencentes aos grupos etnicorraciais discriminados;

IV – promover formas de combate ao analfabetismo entre as populações negra, indígena, cigana e demais grupos etnicorraciais discriminados;

V – elaborar projeto de lei com o objetivo de garantir às comunidades ciganas a equivalente prerrogativa de Direito contida no art. 29 da Lei nº 6.533, de 24 de maio de 1978, que garante a matrícula nas escolas públicas para profissionais que exercem atividade itinerante;

VI – promover a implementação da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e do disposto no art. 26-A da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, do Parecer CNE/CP 3/2004 e da Resolução CNE 01/2004, garantindo seu amplo conhecimento pela população brasileira;

VII – promover e estimular a inclusão do quesito raça ou cor em todos os formulários de coleta de dados de alunos em todos os níveis dos sistemas de ensino, público e privado;

VIII – estimular maior articulação entre a instituição universitária e as comunidades tradicionais, proporcionando troca de saberes, de práticas e de experiências;

IX – estimular a adoção do sistema de reserva de vagas para negros e indígenas no ingresso às universidades públicas;

X – apoiar a implantação de escolas públicas, de nível fundamental e médio, nas comunidades quilombolas e indígenas, com garantia do transporte escolar gratuito e demais benefícios previstos no plano de desenvolvimento da educação;

XI – apoiar as instituições públicas de educação superior no desenvolvimento de programas e projetos de ensino, pesquisa e extensão que contribuam para a implementação e para o impacto de políticas de ação afirmativa para as populações negra, indígena e demais grupos étnicos sub-representados no ensino de terceiro grau; e

XII – fortalecer os conselhos sociais das instituições de ensino superior, com representantes de todos os segmentos envolvidos, para monitorar o Programa

Universidade para Todos – ProUni, principalmente no que se relaciona à inclusão de jovens negros e indígenas.

Eixo 3: Saúde

I – ampliar a implementação da política nacional de saúde integral da população negra;

II – promover a integralidade, com equidade, na atenção à saúde das populações negras, indígenas, ciganas e quilombolas;

III – fortalecer a dimensão etnicorracial no Sistema Único de Saúde, incorporando-a à elaboração, implementação, controle social e avaliação dos programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde;

IV – aferir e combater o impacto bio-psicossocial do racismo e da discriminação na constituição do perfil de morbimortalidade da população negra;

V – promover ações que assegurem o aumento da expectativa de vida e a redução da mortalidade da população negra e indígena;

VI – ampliar o acesso das populações negra, indígena, cigana e quilombola, com qualidade e humanização, a todos os níveis de atenção à saúde, priorizando a questão de gênero e idade;

VII – preservar o uso de bens materiais e imateriais do patrimônio cultural das comunidades quilombolas, indígenas, ciganas e de terreiro;

VIII – desenvolver medidas de promoção de saúde e implementar o programa saúde da família, nas aldeias indígenas, acampamentos ciganos e comunidades quilombolas;

IX – assegurar a implementação do programa nacional de atenção integral às pessoas com doença falciforme e outras hemoglobinopatias;

X – desenvolver ações específicas de combate à disseminação de HIV/AIDS e demais DST junto às populações negras, indígenas e ciganas;

XI – disseminar informações e conhecimento junto às populações negras, indígenas e demais grupos etnicorraciais discriminados, sobre suas potencialidades e suscetibilidades em termos de saúde, e os conseqüentes riscos de morbimortalidade; e

XII – ampliar as ações de planejamento familiar, às comunidades de terreiros, quilombolas e ciganas.

Eixo 4: Diversidade Cultural

I – promover o respeito à diversidade cultural dos grupos formadores da sociedade brasileira e demais grupos etnicorraciais discriminados na luta contra o racismo, a xenofobia e as intolerâncias correlatas;

II – estimular a eliminação da veiculação de estereótipos de gênero, raça, cor e etnia nos meios de comunicação;

III – fomentar as manifestações culturais dos diversos grupos etnicorraciais brasileiros e ampliar sua visibilidade na mídia;

IV – consolidar instrumentos de preservação do patrimônio cultural material e imaterial dos diversos grupos étnicos brasileiros;

V – garantir as manifestações públicas de valorização da pluralidade religiosa no Brasil, conforme dispõe a Constituição;

VI – estimular a inclusão dos marcos históricos significativos das diversas etnias e grupos discriminados, no calendário festivo oficial brasileiro;

VII – apoiar a instituição do feriado nacional no dia 20 de novembro, Dia da Consciência Negra;

VIII – estimular a inclusão de critérios de concessões de rádio e televisão que garantam políticas afirmativas para negros, indígenas, ciganos e demais representantes de minorias etnicorraciais brasileiras; e

IX – estimular a inclusão de cotas de representantes das populações negras, indígenas, ciganas e demais minorias étnicas, nas mídias, especialmente a televisiva e em peças publicitárias.

Eixo 5: Direitos Humanos e Segurança Pública

I – apoiar a instituição do Estatuto de Igualdade Racial;

II – estimular ações de segurança pública voltadas para a proteção de jovens negros, indígenas, quilombolas e ciganos, contra a violência;

III – estimular os órgãos de segurança pública estadual a atuarem com eficácia na proteção das comunidades de terreiros, indígenas, ciganas e quilombolas;

IV – combater todas as formas de abuso aos Direitos humanos das mulheres negras, indígenas, quilombolas e ciganas;

V – estimular a implementação da política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas;

VI – combater a exploração do trabalho infantil, especialmente o doméstico, entre as crianças negras e indígenas;

VII – ampliar e fortalecer políticas públicas para reinserção social e econômica de adolescentes e jovens egressos, respectivamente, da internação em instituições sócio-educativas ou do sistema prisional;

VIII – combater os estigmas contra negros, índios e ciganos; e

IX – estimular ações de segurança que atendam à especificidade de negros, ciganos, indígenas, comunidades de terreiros e quilombolas.

Eixo 6: Comunidades Remanescentes de Quilombos

I – promover o desenvolvimento econômico sustentável das comunidades remanescentes de quilombos, inserindo-as no potencial produtivo nacional;

II – promover o efetivo controle social das políticas públicas voltadas às comunidades remanescentes de quilombos;

III – promover a titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos, em todo o País;

IV – promover a proteção das terras das comunidades remanescentes de quilombos;

V – promover a preservação do patrimônio ambiental e do patrimônio cultural, material e imaterial, das comunidades remanescentes de quilombos;

VI – promover a identificação e levantamento socioeconômico de todas as comunidades remanescentes de quilombos do Brasil;

VII – ampliar os sistemas de assistência técnica para fomentar e potencializar as atividades produtivas das comunidades remanescentes de quilombos, visando o apoio à produção diversificada, seu beneficiamento e comercialização;

VIII – estimular estudos e pesquisas voltados às manifestações culturais de comunidades remanescentes de quilombos;

IX – estimular a troca de experiências culturais entre comunidades remanescentes de quilombos do Brasil e os países africanos; e

X – incentivar ações de gestão sustentável das terras remanescentes de quilombos e a consolidação de banco de dados das comunidades tradicionais.

Eixo 7: Povos Indígenas

I – garantir a preservação do patrimônio ambiental e do patrimônio cultural material e imaterial dos povos indígenas;

II – implementar ações para o etnodesenvolvimento dos povos indígenas, com especial atenção à mulher indígena;

III – promover a regularização das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios;

IV – apoiar a reformulação do Estatuto do Índio;

V – apoiar a criminalização dos atos racistas e discriminatórios em relação a indígenas e descendentes;

VI – desenvolver programas e projetos de apoio à produção e comercialização agrícola, pecuária, extrativista e artesanal de comunidades indígenas;

VII – diminuir a taxa de mortalidade materna indígena; e

VIII – promover a inclusão das comunidades indígenas nas ações de apoio à produção e comercialização da agricultura familiar.

Eixo 8: Comunidades Tradicionais de Terreiro

I – assegurar o caráter laico do Estado brasileiro;

II – garantir o cumprimento do preceito constitucional de liberdade de credo;

III – combater a intolerância religiosa;

IV – promover o respeito aos religiosos e aos adeptos de religiões de matriz africana no País, e garantir aos seus sacerdotes, cultos e templos os mesmos Direitos garantidos às outras religiões professadas no País;

V – promover mapeamento da situação fundiária das comunidades tradicionais de terreiro;

VI – promover melhorias de infraestrutura nas comunidades tradicionais de terreiro; e

VII – estimular a preservação de templos certificados como patrimônio cultural.

Eixo 9: Política Internacional

I – aprimorar a articulação entre a política externa brasileira e as políticas nacionais de promoção da igualdade racial;

II – prosseguir com o fortalecimento da relação com organismos internacionais de proteção aos Direitos humanos;

III – fomentar o intercâmbio e a cooperação internacional de experiências em matéria de proteção e promoção dos Direitos humanos;

IV – prosseguir na intensificação dos laços políticos, econômicos, comerciais e culturais com o Continente Africano e a América Latina;

V – participar de foros permanentes sobre questões indígenas e apoiar as posições de consenso entre os povos indígenas brasileiros; e

VI – trabalhar para a adesão do Brasil aos seguintes instrumentos internacionais de proteção e promoção dos Direitos humanos:

a) Convenção 138 e Recomendação 146 da OIT, que tratam da idade mínima para admissão no emprego;

b) Convenção Internacional para Proteção dos Direitos dos Migrantes e de suas Famílias, aprovada pela ONU em 1990; e

c) Convenção Interamericana sobre Desaparecimentos Forçados de Pessoas, assinada em Belém-PA em 9 de junho de 1994;

VII – participar, organizar, acompanhar e sediar conferências e eventos de ações afirmativas de combate ao racismo e intolerâncias correlatas.

Eixo 10: Desenvolvimento Social e Segurança Alimentar

I – fortalecer as ações de combate à pobreza e à fome no Brasil, incorporando a perspectiva etnicorracial e de gênero em todas as ações de assistência social, de segurança alimentar e nutricional, e nos programas de transferência condicionada de renda do Governo Federal, com prioridade às mulheres chefes de família;

II – promover a igualdade de Direitos no acesso ao atendimento sócio-assistencial, à segurança alimentar e nutricional e aos programas de transferência condicionada de renda, sem discriminação etnicorracial, cultural, de gênero, ou de qualquer outra natureza;

III – incorporar as necessidades das comunidades indígenas, ciganas e negras nas diretrizes do planejamento das políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional;

IV – promover a articulação das políticas de assistência social, de renda de cidadania, de segurança alimentar e nutricional e de inclusão produtiva, voltadas a todos os segmentos etnicorraciais, nas diversas esferas de governo, com o setor privado e junto às entidades da sociedade civil;

V – desenvolver mecanismos de controle social de políticas, programas e ações de desenvolvimento social e combate à fome, garantindo a representação de todos os grupos étnico-raciais nas instâncias de controle social;

VI – garantir políticas de renda, cidadania, assistência social e segurança alimentar e nutricional para a população negra, quilombola, indígena, cigana, e de comunidades de terreiros;

VII – registrar identidade etnicorracial dos beneficiários nos diversos instrumentos de cadastro dos programas de assistência social, de segurança alimentar e de renda de cidadania;

VIII – fortalecer as interrelações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, organizado pelo Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, e com as entidades representativas de remanescentes de quilombos, povos indígenas, ciganos e comunidades de terreiros; e

IX – criar, fortalecer e ampliar programas e projetos de desenvolvimento social e segurança alimentar e nutricional, com ênfase nos saberes e práticas indígenas, ciganas, quilombolas, de contextos sócio-religiosos de matriz africana.

Eixo 11: Infraestrutura

I – assegurar o acesso da população negra, indígena, quilombola e cigana, urbanas ou rurais, aos programas de política habitacional;

II – estabelecer política de promoção da igualdade racial nos programas de financiamento de habitação, de interesse social, sob gestão do Governo Federal;

III – fornecer orientação técnica aos Municípios para que incluam no seu planejamento territorial áreas urbanas e rurais, os territórios quilombolas e as áreas de terreiro destinadas ao culto da religião de matriz africana;

IV – promover eletrificação nas áreas habitadas pelas comunidades negras, quilombolas e indígenas do meio rural; e

V – promover o saneamento básico nas áreas habitadas pelas comunidades negras e quilombolas.

Eixo 12: Juventude

I – ampliar as ações de qualificação profissional e desenvolvimento humano voltadas aos jovens negros, especialmente nas áreas de grande aglomeração urbana;

II – promover ações de combate à violência contra a população negra, indígena e cigana jovens;

III – promover políticas públicas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação que tenham como público-alvo a juventude negra, indígena e cigano;

IV – assegurar a participação da juventude negra, indígena e cigana nos espaços institucionais e de participação social;

V – reduzir os índices de mortalidade de jovens negros, indígenas e ciganos;

VI – promover ações de reforço à cidadania e identidade do jovem, com ênfase na população negra; e

VII – apoiar ações afirmativas que objetivem ampliar o acesso e permanência do jovem negro, indígena e cigano na escola, notadamente na universidade.

LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010.

Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003.

TÍTULO I**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei 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.

Parágrafo único. Para efeito deste 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 autodeclaram 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.

Art. 2º É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o Direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.

Art. 3º Além das normas constitucionais relativas aos princípios fundamentais, aos Direitos e garantias fundamentais e aos Direitos sociais, econômicos e culturais, o Estatuto da Igualdade Racial adota como diretriz político-jurídica a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, a valorização da igualdade étnica e o fortalecimento da identidade nacional brasileira.

Art. 4º A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

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;

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.

Art. 5º Para a consecução dos objetivos desta Lei, é instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), conforme estabelecido no Título III.

[...]

TÍTULO II

DIREITOS FUNDAMENTAIS

(...)

CAPÍTULO IV

DO ACESSO À TERRA E À MORADIA ADEQUADA

Seção I

Do Acesso à Terra

Art. 27. O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo.

Art. 28. Para incentivar o desenvolvimento das atividades produtivas da população negra no campo, o poder público promoverá ações para viabilizar e ampliar o seu acesso ao financiamento agrícola.

Art. 29. Serão assegurados à população negra a assistência técnica rural, a simplificação do acesso ao crédito agrícola e o fortalecimento da infraestrutura de logística para a comercialização da produção.

Art. 30. O poder público promoverá a educação e a orientação profissional agrícola para os trabalhadores negros e as comunidades negras rurais.

Art. 31. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Art. 32. O Poder Executivo federal elaborará e desenvolverá políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respeitando as tradições de proteção ambiental das comunidades.

Art. 33. Para fins de política agrícola, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.

Art. 34. Os remanescentes das comunidades dos quilombos se beneficiarão de todas as iniciativas previstas nesta e em outras leis para a promoção da igualdade étnica.

[...]

TÍTULO III

DO SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

(SINAPIR)

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 47. É instituído o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) como forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades étnicas existentes no País, prestados pelo poder público federal.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão participar do Sinapir mediante adesão.

§ 2º O poder público federal incentivará a sociedade e a iniciativa privada a participar do Sinapir.

CAPÍTULO II

DOS OBJETIVOS

Art. 48. São objetivos do Sinapir:

I – promover a igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo, inclusive mediante adoção de ações afirmativas;

II – formular políticas destinadas a combater os fatores de marginalização e a promover a integração social da população negra;

III – descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais;

IV – articular planos, ações e mecanismos voltados à promoção da igualdade étnica;

V – garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas.

CAPÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO E COMPETÊNCIA

Art. 49. O Poder Executivo federal elaborará plano nacional de promoção da igualdade racial contendo as metas, princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR).

§ 1º A elaboração, implementação, coordenação, avaliação e acompanhamento da PNPIR, bem como a organização, articulação e coordenação do Sinapir, serão efetivados pelo órgão responsável pela política de promoção da igualdade étnica em âmbito nacional.

§ 2º É o Poder Executivo federal autorizado a instituir fórum intergovernamental de promoção da igualdade étnica, a ser coordenado pelo órgão responsável pelas políticas de promoção da igualdade étnica, com o objetivo de implementar estratégias que visem à incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnica nas ações governamentais de Estados e Municípios.

§ 3º As diretrizes das políticas nacional e regional de promoção da igualdade étnica serão elaboradas por órgão colegiado que assegure a participação da sociedade civil.

Art. 50. Os Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, no âmbito das respectivas esferas de competência, poderão instituir conselhos de promoção da igualdade étnica, de caráter permanente e consultivo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população negra.

Parágrafo único. O Poder Executivo priorizará o repasse dos recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei aos Estados, Distrito Federal e Municípios que tenham criado conselhos de promoção da igualdade étnica.

DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013

Aprova o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso VI, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 47 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o regulamento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir, na forma do Anexo.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 5 de novembro de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA
Luiza Helena de Bairros

ROUSSEFF

Este texto não substitui o publicado no DOU de 6.11.2013

ANEXO**REGULAMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO****DA IGUALDADE RACIAL****CAPÍTULO I****DA DEFINIÇÃO E DOS MARCOS REGULATÓRIOS****Seção I****Da Definição**

Art. 1º O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, constitui forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais existentes no País, prestado pelo Poder Executivo federal.

§ 1º O Sinapir é um sistema integrado que visa a descentralizar e tornar efetivas as políticas públicas para o enfrentamento ao racismo e para a promoção da igualdade racial no País.

§ 2º O Sistema tem a função precípua de organizar e promover políticas de igualdade racial, compreendidas como conjunto de diretrizes, ações e práticas a serem observadas na atuação do Poder Público e nas relações entre o Estado e a sociedade.

Art. 2º O Sinapir será organizado por meio da definição de competências e responsabilidades específicas para a União e para os demais entes federados que aderirem ao Sistema.

§1º O funcionamento do Sistema deve assegurar que a ação de cada parte integrante observe a finalidade comum, garantida a participação da sociedade civil e o controle social das políticas públicas.

§2º Deverão ser adotadas estratégias para assegurar à política de igualdade racial prioridade no planejamento e no orçamento dos entes federados que aderirem ao Sinapir de modo a garantir o desenvolvimento de programas com impacto efetivo na superação das desigualdades raciais.

§3º O Sinapir deve garantir que a igualdade racial seja contemplada na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em todas as esferas de governo.

Seção II

Dos Fundamentos Legais

Art. 3º São fundamentos legais do Sinapir:

I – Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, em cujo Título III (Capítulos I, II e III) foi instituído o Sinapir;

II – Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967, ratificada pela República Federativa do Brasil em 27 de março de 1968 e promulgada pelo Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969;

III – Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, instituída pelo Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003; e

IV – Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Planapir, aprovado pelo Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS E DOS OBJETIVOS

Seção I

Dos Princípios

Art. 4º São princípios do Sinapir:

I – desconcentração, que consiste no compartilhamento, entre os órgãos e entidades da administração pública federal, das responsabilidades pela execução e pelo monitoramento das políticas setoriais de igualdade racial;

II – descentralização, que se realiza na definição de competências e responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a permitir que as políticas de igualdade racial atendam as necessidades da população;

III – gestão democrática, que envolve a participação da sociedade civil na proposição, acompanhamento e realização de iniciativas, por meio dos conselhos e das conferências de Promoção da Igualdade Racial; e

IV – estímulo à adoção de medidas que favoreçam a promoção da igualdade racial pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e iniciativa privada.

Seção II

Dos Objetivos

Art. 5º São objetivos do Sinapir, de acordo com o art. 48 da Lei nº 12.288, de 2010:

I – promover a igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo, inclusive mediante a adoção de ações afirmativas;

II – formular políticas destinadas a combater os fatores de marginalização e a promover a integração social da população negra;

III – descentralizar a implementação de ações afirmativas pelos governos estaduais, distrital e municipais;

IV – articular planos, ações e mecanismos para promoção da igualdade étnica; e

V – garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas.

CAPÍTULO III

DOS INSTRUMENTOS GERENCIAIS

Art. 6º Constituem instrumentos de gestão do Sinapir:

I – o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Planapir, e os planos estaduais, distrital e municipais;

II – o Plano Plurianual de Governo; e

III – a Rede–Sinapir, a ser criada com o fim de promover:

a) a gestão de informação;

b) as condições para o monitoramento;

- c) a avaliação do Sinapir; e
- d) o acesso e o controle social.

Art. 7º A atuação da Rede–Sinapir deverá ser precedida de:

I – formação de cadastro nacional dos órgãos de políticas de promoção da igualdade racial, nas esferas estadual, distrital e municipal; e

II – desenvolvimento de portal na internet, com acesso diferenciado e voltado para a divulgação das ações dos diversos órgãos e entidades que compõem o Sinapir.

Parágrafo único. Simultaneamente ao funcionamento do Sistema, ocorrerão o aperfeiçoamento e a disseminação dos instrumentos e técnicas de avaliação e monitoramento das ações dos órgãos e entidades que compõe o Sinapir e a análise do impacto dessas ações nas condições de vida das populações negra, indígena e cigana.

CAPÍTULO IV

DA ESTRUTURA DO SINAPIR

Seção I

Da Estrutura

Art. 8º Integram a estrutura do Sinapir:

I – conferências de Promoção da Igualdade Racial – nacional, estaduais, distrital e municipais, que constituem instâncias formais de diálogo entre o setor público e a sociedade civil, visando a garantir a participação social na proposição, implementação e monitoramento das políticas públicas;

II – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, de natureza consultiva, ao qual compete exercer o controle social, por meio do acompanhamento da implementação das políticas de promoção da igualdade racial, e contribuir para que sua execução esteja em conformidade com as diretrizes da Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial;

III – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPIR–PR, responsável pela articulação ministerial e pela coordenação central do Sistema;

IV – Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial – Fipir, espaço de formação de pactos no âmbito do Sistema, constituído pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e pelos órgãos de promoção da igualdade racial estaduais, distrital e municipais, responsáveis pela articulação da política nas suas esferas de governo; e

V – Ouvidoria Permanente em Defesa da Igualdade Racial do Poder Executivo, responsável pela interlocução imediata entre cidadãos e o Poder Público, a qual cabe

funcionar como canal para o recebimento de opiniões e reclamações, a mediação de conflitos e o encaminhamento de denúncias de racismo e discriminação racial.

Parágrafo único. A implementação do Sistema em âmbito federal será feita pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República em conjunto com os Ministérios responsáveis pela execução de políticas setoriais de promoção igualdade racial.

Art. 9º As conferências devem ser realizadas a cada quatro anos, conforme cronograma a ser definido pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, ouvido o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 10. Os órgãos estaduais de promoção da igualdade racial dos entes que aderirem ao Sinapir são responsáveis pela criação de fóruns estaduais de gestores municipais e pelo apoio ao seu funcionamento, a fim de assegurar a descentralização da política de promoção da igualdade racial e possibilitar a representação dos Municípios na instância de formação de pactos do Sinapir.

Art. 11. Fica instituído, no âmbito do Sinapir, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial – Fipir, com o objetivo de implementar estratégias para a incorporação da política nacional de promoção da igualdade étnico-racial às ações governamentais de Estados e Municípios.

§ 1º Ao Fipir competirá atuar como instância de formação de pactos entre os entes federados, com o fim de promover a igualdade racial e o enfrentamento ao racismo.

§ 2º O Fipir será composto por dirigentes responsáveis pela articulação e pela coordenação da política de promoção da igualdade racial da União, dos Estados, do Distrito Federal e da representação dos Municípios em cada Estado, escolhida no fórum estadual de gestores municipais.

§ 3º O regimento interno provisório do Fipir e as orientações gerais para o funcionamento dos fóruns estaduais de gestores municipais serão definidas em ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

§4º Uma vez que o Fipir e os fóruns estaduais de gestores municipais estejam compostos, respectivamente, por cinquenta por cento dos Estados e por cinquenta por cento dos Municípios com órgãos de promoção da igualdade racial, será elaborado o regimento interno de ambas as instâncias.

§ 5º Para a votação do regimento interno do Fipir, cada esfera da federação representada no fórum terá Direito a um voto.

§ 6º Para fins do disposto no §5º, considera-se o Distrito Federal incluído na esfera estadual.

§ 7º A coordenação do Fipir compete à Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, que proverá o apoio administrativo e os meios necessários ao seu funcionamento.

CAPÍTULO V

DA ADESAO, PARTICIPAÇÃO, COMPETÊNCIAS E RESPONSABILIDADES

Seção I

Da Adesão ao Sistema

Art. 12. São requisitos para adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sinapir:

I – instituição e funcionamento de conselho voltado para a promoção da igualdade racial, composto por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil; e

II – instituição e funcionamento de órgão de promoção da igualdade racial na estrutura administrativa.

Parágrafo único. Os Municípios poderão satisfazer as condições previstas nos incisos I e II do **caput** por meio de consórcios públicos, nos termos do art.26.

Seção II

Das Condições para a Participação de Estados, Distrito Federal e Municípios no Sinapir

Art. 13. Participam do Sinapir a União, representada pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e pelos órgãos responsáveis pela execução de políticas setoriais de promoção da igualdade racial, e, os Estados, Distrito Federal e os Municípios que tenham aderido ao Sistema.

Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República disciplinará os procedimentos a serem seguidos no processo de adesão ao Sinapir pelos entes federados, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto.

Art.14. São condições para a participação de Estados e Distrito Federal no Sinapir:

I – instituir e apoiar administrativa e financeiramente os conselhos estaduais e distrital voltados para a promoção da igualdade racial;

II – assegurar o funcionamento dos órgãos estaduais e distrital de promoção da igualdade racial, oferecendo condições administrativas e financeiras, observados os requisitos e as formas de gestão do Sinapir, nos termos do art. 14;

III – participar do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial;

IV – organizar e coordenar fóruns estaduais de gestores municipais de promoção da igualdade racial;

V – elaborar e executar os planos estaduais e distrital de promoção da igualdade racial;

VI – apoiar os Municípios na criação de órgãos de promoção da igualdade racial e na elaboração e execução de seus planos;

VII – realizar conferências estaduais e distrital de promoção da igualdade racial e apoiar a realização de conferências municipais;

VIII – fortalecer os planos e programas decorrentes da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial; e

IX – executar a política estadual e distrital de promoção da igualdade racial, em conformidade com o que for pactuado no Sinapir.

Parágrafo único. Salvo as condições previstas nos incisos I e II do **caput**, as demais poderão ser satisfeitas concomitantemente à participação do Estado ou Distrito Federal no Sinapir.

Art.15. São condições para participação dos Municípios no Sinapir:

I – instituir e apoiar administrativa e financeiramente os conselhos municipais voltados para a promoção da igualdade racial;

II – assegurar o funcionamento dos órgãos municipais de promoção da igualdade racial, oferecendo condições administrativas e financeiras, observados os requisitos e as formas de gestão do Sinapir, nos termos do art. 14;

III – participar e contribuir para o fortalecimento dos fóruns estaduais de gestores municipais de promoção da igualdade racial;

IV – participar do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, por meio de representação do respectivo fórum estadual de gestores municipais;

V – elaborar e executar os planos municipais de promoção da igualdade racial;

VI – realizar as conferências municipais de promoção da igualdade racial; e

VII – executar a política de promoção da igualdade racial em âmbito municipal, em conformidade com o que for pactuado no Sinapir.

§ 1º Salvo as condições previstas nos incisos I e II do **caput**, as demais poderão ser satisfeitas concomitantemente à participação dos Municípios ao Sinapir.

§2º Os Municípios poderão satisfazer as condições para a participação no Sistema por meio de consórcios públicos, nos termos do art.26.

Art. 16. Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, no prazo de noventa dias, contado da data de publicação deste Decreto, definirá as modalidades de gestão do Sistema.

Parágrafo único. A qualquer momento os entes federados poderão retirar-se do Sistema.

Seção III

Da Participação da Sociedade Civil no Sinapir

Art. 17. A sociedade civil participará do Sistema por meio dos conselhos voltados para a promoção da igualdade racial em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal e das conferências de Promoção da Igualdade Racial.

Art. 18. A composição de grupos de trabalho, comitês ou outras instâncias para as quais a sociedade civil tenha representantes devidamente designados será considerada forma de participação no Sistema.

Art. 19. A execução pela sociedade civil de projetos específicos de promoção da igualdade racial e de enfrentamento ao racismo, de interesse da coletividade, financiados pelo Poder Público, também constitui forma de participação no Sinapir.

Seção IV

Das Competências e Responsabilidades da União

Art. 20. Compete à União coordenar o Sinapir e exercer as seguintes funções:

I – adotar políticas de fomento para a participação de Estados, Distrito Federal e Municípios no Sistema;

II – articular planos e programas a serem pactuados no âmbito do Sinapir e executados sob a coordenação dos órgãos de promoção da igualdade racial integrantes do Sistema;

III – fortalecer os planos e programas decorrentes da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial;

IV – apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na criação de órgãos de promoção da igualdade racial e na implementação das políticas de promoção da igualdade racial;

V – executar a política de promoção da igualdade racial em âmbito federal, monitorá-la e criar instrumentos para aferir a sua eficácia;

VI – implementar o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Planapir;

VII – realizar conferências nacionais de promoção da igualdade racial e apoiar a realização das conferências estaduais e distrital; e

VIII – apoiar o funcionamento da Ouvidoria Permanente de Promoção da Igualdade Racial no Poder Público federal.

CAPÍTULO VI

DO MECANISMO DE FINANCIAMENTO

Art. 21. Os entes que aderirem ao Sinapir devem assegurar, em seus orçamentos, recursos para a implementação das políticas de igualdade racial e promover medidas de transparência quanto à alocação desses recursos.

Art. 22. As políticas de promoção da igualdade racial e de enfrentamento ao racismo pactuadas no âmbito do Sistema serão cofinanciadas pela União e os Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao Sinapir.

Art. 23. O mecanismo de financiamento do Sinapir, em âmbito federal, compreende recursos oriundos:

I – do orçamento da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;

II – das ações orçamentárias previstas na lei orçamentária anual direcionadas à promoção da igualdade racial e enfrentamento ao racismo;

III – de doações voluntárias de particulares, de empresas privadas e de organizações não governamentais;

IV – de doações voluntárias de fundos nacionais e internacionais; e

V – de doações de Estados estrangeiros, por meio de convênios, tratados e acordos internacionais.

Art. 24. As transferências voluntárias de recursos federais para apoio à promoção da igualdade racial deverão priorizar os entes estaduais, distrital e municipais que tiverem aderido ao Sinapir.

Parágrafo único. A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República poderá selecionar projetos de Estados, Distrito Federal e Municípios por editais, priorizados aqueles apresentados por entes que tiverem aderido ao Sinapir.

Art. 25. O apoio a iniciativas de organizações da sociedade civil será feito por meio de parcerias com entidades selecionadas mediante editais de chamamento público.

CAPÍTULO VII

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 26. Os entes que quiserem aderir ao Sinapir poderão formar consórcios públicos para a implementação conjunta das políticas de promoção da igualdade racial.

Art. 27. A participação nas atividades do Fipir é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 28. Ato do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República disciplinará normas adicionais necessárias ao cumprimento do disposto neste Decreto.

Art. 29. Será criado no âmbito do Governo federal o Disque Igualdade Racial, sob responsabilidade da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, para receber denúncias de racismo e discriminação racial, em especial, as relacionadas à juventude negra, comunidades tradicionais de matriz africana, comunidades quilombolas e povos de cultura cigana.

Parágrafo único. Poderão ser celebradas com os Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes do Sinapir parcerias para formação de rede nacional de atendimento às vítimas de discriminação racial.

PORTARIA Nº 8, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2014
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

DOU de 12/02/2014 (nº 30, Seção 1, pág. 5)

Aprova os procedimentos para adesão e as modalidades de gestão previstas no Sinapir.

A MINISTRA DE ESTADO CHEFE DA SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SEPPIR/PR, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 13 e no art. 16, do Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013, resolve:

Art. 1º – Ficam aprovados, na forma dos Anexos à presente Portaria, os procedimentos para adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir e as modalidades de gestão aplicáveis, nos termos do Decreto nº 8.136/2013.

Art. 2º – Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZA HELENA DE BAIRROS

ANEXO I

**PROCEDIMENTOS PARA ADESÃO DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E
MUNICÍPIOS AO SINAPIR E DEFINIÇÃO DAS MODALIDADES DE GESTÃO
APLICÁVEIS**

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º – O Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 e regulamentado pelo Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013, constitui forma de organização e de articulação voltadas à implementação do conjunto de políticas e serviços destinados a superar as desigualdades raciais existentes no País, prestados pelo Poder Executivo federal.

Art. 2º – Para fins do disposto nesta Portaria, considera-se:

I – Entes solicitantes: Estados, Distrito Federal e Municípios que solicitarem oficialmente sua adesão ao Sinapir;

II – Entes participantes: Estados, Distrito Federal e Municípios que tiveram aprovados os pedidos de adesão ao Sinapir e que celebraram os respectivos Termos de Adesão e Compromisso para participação no sistema;

III – Termo de Adesão e Compromisso: instrumento jurídico de cooperação celebrado entre a União, por meio da SEPPIR/PR, e Estado, Distrito Federal ou Município, no qual são especificadas as responsabilidades de cada ente participante do Sinapir;

IV – Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: órgão constituído na estrutura administrativa local do ente participante, responsável pela coordenação e articulação da Política de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em âmbito local;

V – Conselhos voltados para a Promoção da Igualdade Racial: órgãos de natureza consultiva vinculados ao órgão de Promoção da Igualdade Racial local, com formação paritária entre governo e sociedade civil e que observe o caráter democrático e a representatividade local na composição de seus representantes;

VI – Gestor(a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: servidor(a) público(a) efetivo(a) ou comissionado(a) responsável pela direção do órgão de Políticas de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial local e pela interlocução no âmbito do sistema;

VII – Modalidades de gestão: são as formas de gestão da Política de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, aplicáveis aos entes estaduais, distrital e municipais participantes do Sinapir;

VIII – Unidade Gestora: é a unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização;

IX – Unidade Orçamentária: é a repartição da administração pública a quem o orçamento do ente federado consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho.

X – Unidade Administrativa: segmento da administração pública ao qual a lei orçamentária anual não consigna recursos e que depende de destaques ou provisões para executar seus programas de trabalho.

CAPÍTULO II

PROCEDIMENTOS PARA ADESÃO DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS AO SINAPIR

Art. 3º – A adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sinapir ocorrerá por vontade expressa do ente participante, manifestada em solicitação de adesão, atendidos os requisitos estabelecidos no art. 12 do Decreto nº 8.136/2013.

Art. 4º – A solicitação de adesão de que trata o artigo 3º, nos termos do Anexo II desta Portaria, deve ser assinada pela autoridade responsável pelo órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e enviada à SEPP/PR com a seguinte documentação:

I – lei ou atos normativos que disponham sobre a criação e os objetivos do órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do ente participante e que tratem da sua estrutura e capacidade de execução orçamentária, observado o disposto nos Decretos nº 8.136/2013, e nº 4.886, de 20 de novembro de 2003;

II – ato de nomeação e posse do gestor(a) de Promoção da Igualdade Racial;

III – lei ou decreto estadual, distrital ou municipal que disponha sobre a criação, os objetivos e a estrutura de Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial, observado o disposto nos Decretos nº 8.136/2013 e nº 4.885/2003;

IV – ato de nomeação e posse dos membros do Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial;

V – cópia da ata da última reunião do Conselho voltado para Promoção da igualdade racial do ente participante, com parecer favorável sobre a adesão de seu respectivo ente ao Sinapir;

VI – cópia do documento que instituiu a política de Promoção da Igualdade Racial do ente, se houver;

VII – cópia do documento que instituiu o plano de Promoção da Igualdade Racial do ente, se houver;

VIII – documento contendo resumo das ações e/ou projetos de Promoção da Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo em execução pelo ente solicitante.

§ 1º – As informações sobre estrutura e capacidade de execução orçamentária a que se refere o inciso I do *caput* devem ser preenchidas conforme Anexo III desta Portaria.

§ 2º – Enquanto não for instituída a Rede-Sinapir, prevista no art. 6º, inciso III, do Decreto nº 8.136/2013, todos os documentos mencionados nos incisos I a VIII deverão ser enviados conjuntamente por via postal ao seguinte endereço: SEPPIR/PR – Secretaria Executiva – Assessoria de Assuntos Federativos, Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 9º andar, CEP 70.054-906.

Art. 5º – Os requisitos de que tratam os incisos I e III poderão ser atendidos pelos entes solicitantes nos termos estabelecidos pelo art. 26 do Decreto nº 8.136/2013.

Parágrafo único – Em caso de formação de consórcios públicos nos termos do *caput*, cópias dos instrumentos jurídicos de formalização do consórcio devem ser enviadas juntamente com a documentação estabelecida no art. 4º.

Art. 6º – As informações solicitadas nos artigos 4º e 5º desta Portaria subsidiarão a formação do cadastro nacional de órgãos de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, nas esferas estadual, distrital e municipal, nos termos do disposto no art. 7º do Decreto nº 8.136/2013.

Art. 7º – Em até 30 (trinta) dias após o recebimento da documentação, a SEPPIR/PR se manifestará sobre a adesão do ente solicitante, podendo:

I – diligenciar para o recebimento de informações complementares;

II – indeferir a solicitação de adesão, fundamentando sua decisão;

III – aprovar a adesão do ente ao Sinapir.

§ 1º – Em caso de diligências, estas devem garantir um prazo de até 30 (trinta) dias para o recebimento de informações complementares.

§ 2º – Se a solicitação de adesão for indeferida, caberá recurso nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

§ 3º – Competirá ao(à) Secretário(a) Executivo(a) da SEPPIR/PR decidir, em última instância, sobre os recursos interpostos no âmbito do processo de adesão ao Sinapir.

§ 4º – Aprovada a adesão do ente ao Sinapir, deve ser elaborado Termo de Adesão e Compromisso a ser celebrado entre a SEPPIR/PR e o ente participante.

Art. 8º – O Termo de Adesão e Compromisso a que se refere o § 3º do art. 7º deve ser assinado em duas vias de igual teor pelo(a) Chefe do Poder Executivo Estadual, Distrital ou Municipal, pelo(a) Gestor(a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial responsável e pelo(a) Ministro(a) de Estado Chefe da SEPPIR/PR, observado o modelo definido no Anexo IV desta Portaria.

§ 1º – Compete à SEPPIR/PR publicar no Diário Oficial da União os extratos dos Termos de Adesão e Compromisso firmados no âmbito do Sinapir.

§ 2º – As adesões ao Sinapir serão divulgadas no sítio eletrônico da SEPPIR/PR (www.seppir.gov.br) e na Rede-Sinapir, quando implantada.

Art. 9º – A condição de ente participante do Sinapir terá vigência a partir da publicação do Termo de Adesão e Compromisso e sua manutenção permanecerá condicionada à observância do disposto no Decreto nº 8.136/2013, às normas desta Portaria.

CAPÍTULO III
MODALIDADES DE GESTÃO DO SINAPIR
Seção I
Dos Requisitos

Art. 10 – Para fins do disposto no art.16 do Decreto nº 8.136/2013, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão participar do Sinapir nas seguintes modalidades de gestão:
I – Gestão Plena, no caso dos entes que atenderem os seguintes requisitos:

- a) Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial instituído e em pleno funcionamento;
- b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade gestora e orçamentária, com quadro de pessoal para implementação de suas atividades;
- c) Plano de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução.

II – Gestão Intermediária, no caso dos entes que atenderem os seguintes requisitos:

- a) Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial instituído e em pleno funcionamento;
- b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade orçamentária e com quadro de pessoal para implementação de suas atividades; e
- c) Plano de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução.

III – Gestão Básica, no caso dos entes que atenderem os seguintes requisitos:

- a) Conselho voltado para a Promoção da Igualdade Racial instituído e em pleno funcionamento;
- b) Órgão de Políticas de Promoção da Igualdade Racial constituído na estrutura administrativa local como unidade administrativa e com quadro de pessoal para implementação de suas atividades; e
- c) Ações e/ou Projetos de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial em execução.

§ 1º – Cumpridos os requisitos de Conselhos e Órgãos e de Promoção da Igualdade Racial, os demais requisitos de que trata este artigo poderão ser atendidos pelos entes solicitantes em prazo a ser fixado em comum acordo no Termo de Adesão e Compromisso.

§ 2º – Os entes que optarem por constituir Conselho e Órgão e de Promoção da Igualdade Racial mediante consórcio público poderão participar do Sinapir em qualquer modalidade de gestão, atendidos os requisitos estabelecidos neste artigo.

Art. 11 – A classificação nas modalidades de gestão previstas no art. 10 será realizada quando da adesão do Estado, Distrito Federal ou Município ao Sinapir, após a verificação dos documentos pela SEPPIR/PR, atendidos os procedimentos definidos nesta Portaria.

Parágrafo único – Compete aos entes solicitantes, observado o disposto no art. 10, indicarem a modalidade de gestão em que pretendem participar do Sinapir, nos termos do Anexo II desta Portaria, e apresentarem os documentos de que tratam os arts. 4º e 5º .

Art. 12 – Ao ente participante nas modalidades de gestão será conferida pontuação adicional nos chamamentos públicos realizados pela SEPPIR/PR, nos seguintes termos:

- I – Gestão Plena – somatório da pontuação obtida, multiplicado por 3;
- II – Gestão Intermediária – somatório da pontuação obtida, multiplicado por 2;
- III – Gestão Básica – somatório da pontuação obtida, multiplicado por 1,5.

Seção II Da Reclassificação

Art. 13 – Havendo modificação na situação do ente participante e nas documentações apresentadas à SEPPIR/PR, os entes se comprometem a comunicar e comprovar imediatamente tal ocorrência.

Art. 14 – A SEPPIR/PR ficará responsável pelo acompanhamento da manutenção dos requisitos específicos exigidos para cada modalidade de gestão previstos no art. 10 desta Portaria, podendo solicitar informações dos participantes do Sinapir a qualquer tempo, bem como realizar visitas técnicas previamente agendadas.

Art. 15 – A reclassificação da modalidade de gestão no âmbito do Sinapir aplica-se às seguintes situações:

- I – Revisão pela SEPPIR/PR dos requisitos definidos nesta Portaria;
- II – Alteração da situação demonstrada pelo ente, quando da realização da classificação;
- e
- III – Descumprimento dos compromissos assumidos no Termo de Adesão e Compromisso quanto aos requisitos das modalidades de gestão.

Art. 16 – A revisão dos requisitos será realizada pela SEPPIR/PR sempre que demonstrada a necessidade da medida.

§ 1º – Em caso de revisão que implique a reclassificação do ente em uma forma de gestão diferente, devido à adoção de novas regras, a SEPPIR/PR concederá um prazo de 60 (sessenta) dias para adequação, se necessário.

§ 2º – A revisão que implicar na reclassificação decorrente de avanços nas modalidades de gestão aplica-se imediatamente.

Art. 17 – A reclassificação também poderá ocorrer sempre que houver alteração na situação apresentada pelo ente, nos termos do disposto no art. 10 desta Portaria.

§ 1º – Caso o ente altere sua situação, este poderá solicitar à SEPPIR/PR a sua reclassificação para outra modalidade, a qualquer momento, desde que apresente a documentação comprobatória das alterações realizadas.

§ 2º – Se, durante o processo de acompanhamento a que se refere o art. 13 desta Portaria ou a qualquer tempo, for constatado o descumprimento dos requisitos para a modalidade de gestão inicialmente deferida, a SEPPIR/PR deverá proceder à reclassificação, sendo assegurado um prazo de até 60 (sessenta) dias para adequação antes dessa decisão.

Art. 18 – A reclassificação por descumprimento de compromisso assumido no Termo de Adesão ocorre quando o ente participante não cumpre, no prazo acordado, os requisitos para participar de determinada modalidade de gestão.

Art. 19 – a Permanência dos Entes nas Modalidades de Gestão Básica e Intermediária não Deverá, em Cada Caso, Ultrapassar um Período de 5 (cinco) Anos.

Disposições Gerais

Art. 20 – Os casos omissos serão resolvidos pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/PR.

(...)

ANEXO IV

MODELO DE TERMO DE ADESÃO AO SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – SINAPIR

Termo de Adesão e Compromisso que entre si celebram a União, por meio da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e o _____ para adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

A **UNIÃO**, por meio da **SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**, doravante denominada **SEPPIR/PR**, inscrita no CNPJ sob o nº 06.064.438/0001-10, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 9º andar, Brasília/DF, neste ato representada pela Ministra de Estado Chefe da SEPPIR/PR, LUIZA HELENA DE BAIRROS, e o....., com sede, inscrito no CNPJ nº, representado (a) pelo Governador (a) ou Prefeito (a),, Identidade nº, expedida pela, CPF nº, residente e domiciliado em (endereço completo:.....), nos termos da Portaria nº ____/SEP-PIR/PR, de ____ de ____ de 2014, que regulamenta o Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013, resolvem celebrar o presente **TERMO DE ADESÃO E COMPROMISSO** para integrar o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, mediante as cláusulas e condições seguintes:

1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. O presente termo tem por objeto a adesão do _____ ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – Sinapir na modalidade de gestão _____ e a definição de obrigações e responsabilidades, com a finalidade de implementar as políticas de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade racial em todo país.

2. CLÁUSULA SEGUNDA – DA ACEITAÇÃO DAS REGRAS E REGULAMENTOS ESTABELECIDOS

2.1. O _____, ao aderir ao Sinapir, concorda e compromete-se a cumprir as regras de participação do sistema, instituídas pelo Decreto nº 8.136, de 5 de novembro de 2013 e pela Portaria nº ____/SEPPIR/PR, de ____ de ____ de 2014.

3. CLÁUSULA TERCEIRA – DOS COMPROMISSOS COM A POLÍTICA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

3.1. O _____ executará suas ações no âmbito do Sinapir orientado pelas diretrizes da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, instituída pelo Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003.

4. CLÁUSULA QUARTA – DAS RESPONSABILIDADES DA SEP-PIR/PR

4.1. Para consecução do objeto deste Termo de Adesão e Compromisso, a SEPPIR/PR assumirá as seguintes responsabilidades no âmbito do Sinapir:

- a) adotar ações de fomento para a participação de Estados, Distrito Federal e Municípios no Sinapir;
- b) propor planos e programas a serem pactuados no âmbito do Sinapir e executados sob a coordenação dos órgãos de promoção da igualdade racial integrantes do sistema.
- c) apoiar a instituição e o fortalecimento de conselhos voltados para promoção da igualdade racial;
- d) apoiar a criação e o fortalecimento de órgãos de políticas de promoção da igualdade racial nos Estados, DF e Municípios;
- e) coordenar o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial;
- f) elaborar orientações gerais para os Estados elaborarem seus respectivos fóruns estaduais de gestores municipais de promoção da igualdade racial;
- g) executar o plano nacional de promoção da igualdade racial e apoiar a execução dos planos estaduais e municipais pactuados em conformidade com as diretrizes do Sinapir e da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
- h) realizar a Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial e apoiar os Estados e o Distrito Federal na realização das etapas estaduais da Conferência;
- i) fortalecer a implementação da política de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial em âmbito estadual, distrital e municipal, com disponibilização de recursos, observado o limite orçamentário disponível; e
- j) operacionalizar o Sinapir, de forma a possibilitar que a política de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial seja executada dentro do sistema, contribuindo para sua institucionalização em todo país.

5. CLÁUSULA QUINTA – DAS RESPONSABILIDADES DO ENTE FEDERADO PARTICIPANTE.

5.1. Para consecução do objeto deste Termo de Adesão e Compromisso, o _____ assumirá as seguintes responsabilidades no âmbito do Sinapir:

- a) manter e apoiar administrativa e financeiramente o conselho voltado para promoção da igualdade racial;
- b) manter e apoiar o funcionamento do órgão políticas de promoção da igualdade racial, oferecendo condições administrativas e financeiras para sua ampliação;
- c) participar do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial;
- d) organizar e coordenar fóruns estaduais de gestores municipais de promoção da igualdade racial (apenas para estados participantes);
- e) elaborar e executar plano de enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial;
- f) propor planos e programas a serem pactuados no âmbito do Sinapir e executados sob a coordenação dos órgãos de Promoção da Igualdade Racial integrantes do sistema.
- g) apoiar os Municípios na criação de órgãos de promoção da igualdade racial e na elaboração e execução de seus planos (apenas para estados participantes);
- h) realizar Conferências de Promoção da Igualdade Racial;
- i) apoiar a realização de Conferências Municipais (apenas para estados participantes); e
- j) fortalecer os planos e programas decorrentes da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial;
- l) integrar a Rede Nacional de Atendimento às Vítimas de Discriminação Racial.

5.2. O _____ assume o compromisso de elaborar o instrumento previsto na alínea "e" da subcláusula

5.1 em até _____, contados da assinatura deste Termo. (Aplicável apenas no caso do ente participante não possuir o instrumento em questão e solicitar sua classificação em modalidade de gestão que o exija).

6. CLÁUSULA SEXTA – DO CUMPRIMENTO DO TERMO DE ADESÃO E COMPROMISSO

6.1. O cumprimento deste Termo de Adesão e Compromisso será objeto de monitoramento e avaliação.

6.2 Na hipótese de divergência ou não atendimento às cláusulas deste Termo de Adesão e Compromisso, o responsável será notificado por escrito, dispondo de 30 (trinta) dias, contados da notificação, para a correção do ato.

6.3 O prazo de que trata o item 6.2 poderá ser renovado uma vez, a pedido do ente interessado.

6.4 Não havendo regularização no prazo estabelecido nos itens 6.2. e 6.3. desta cláusula, o presente instrumento será considerado automaticamente rescindido.

6.5 A SEPPIR/PR fará publicar no Diário Oficial da União a rescisão de que trata o item 6.4.

7. CLÁUSULA SÉTIMA – DOS RECURSOS FINANCEIROS

7.1. O presente Termo de Adesão e Compromisso não obriga a transferência de recursos financeiros da União, por meio da SEPPIR/PR, ao ente participante do Sinapir.

7.2. Os entes participantes do Sinapir terão prioridade no repasse de recursos, a serem realizados pela SEPPIR/PR em instrumentos próprios.

8. CLÁUSULA OITAVA – DA VIGÊNCIA

8.1. O presente Termo de Adesão e Compromisso terá vigência ilimitada, observado o que dispõe a cláusula nona deste Anexo.

8.2 Eventuais alterações nas cláusulas deste termo serão comunicadas aos participantes do Sinapir, os quais disporão de 90(noventa) dias, prorrogáveis uma vez, para readequar-se às novas condições.

9. CLÁUSULA NONA – DA RESCISÃO

9.1. O presente Termo de Adesão e Compromisso poderá ser rescindido, durante o prazo de vigência, por mútuo consentimento ou unilateralmente por qualquer um dos partícipes, mediante manifestação encaminhada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

10. CLÁUSULA DÉCIMA – DA PUBLICAÇÃO

10.1. O presente Termo de Adesão e Compromisso deverá ser publicado em extrato no Diário Oficial da União, às expensas da SEP-PIR/PR.

11. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

11.1. Os casos omissos do presente Termo de Adesão e Compromisso serão resolvidos administrativamente entre as Partes.

E por estarem de pleno acordo, firmam este instrumento em 2 (duas) vias de igual teor e forma, para que produza todos os seus efeitos legais.

Brasília, DF, _____ de _____ de 2014.

Ministro(a) de Estado Chefe da SEPPIR/PR

Chefe do Poder Executivo

Gestor(a) responsável