

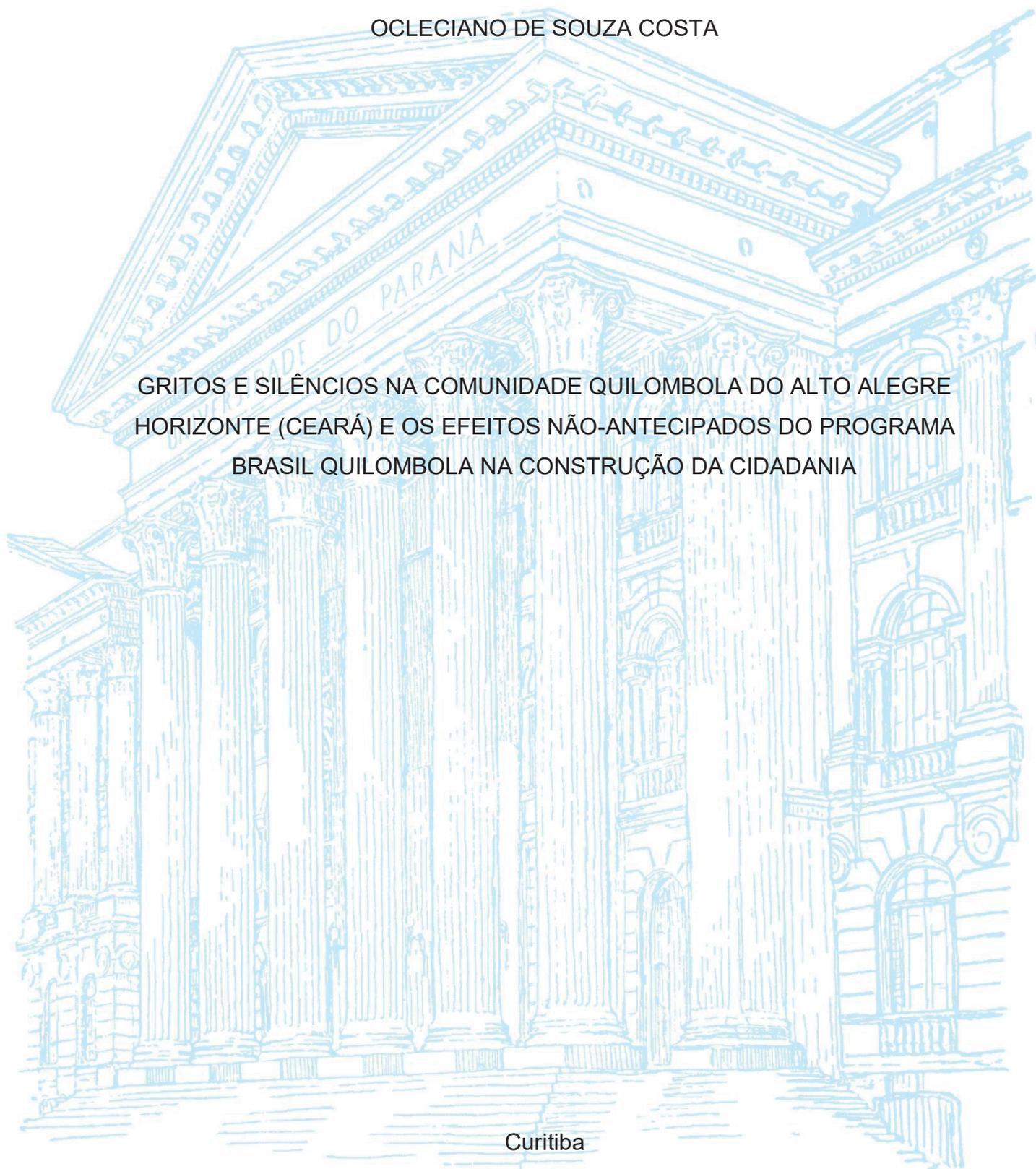
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

OCLECIANO DE SOUZA COSTA

GRITOS E SILÊNCIOS NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DO ALTO ALEGRE
HORIZONTE (CEARÁ) E OS EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS DO PROGRAMA
BRASIL QUILOMBOLA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Curitiba

2025



OCLECIANO DE SOUZA COSTA

GRITOS E SILÊNCIOS NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DO ALTO ALEGRE
HORIZONTE (CEARÁ) E OS EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS DO PROGRAMA
BRASIL QUILOMBOLA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Raquel Rangel de Meireles Guimarães
Coorientador(a): Prof(a). Dr(a). Otávio Luiz Vieira Pinto

CURITIBA

2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Costa, Ocleciano de Souza

Gritos e silêncios na comunidade quilombola do Alto Alegre Horizonte (Ceará) e os efeitos não-antecipados do Programa Brasil Quilombola na construção da cidadania / Ocleciano de Souza Costa .- 2025.

1 recurso on-line: PDF.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Rangel de Meireles Guimarães.

Coorientador: Prof. Dr. Otávio Luiz Vieira Pinto.

1. Políticas Públicas. 2. Cidadania. 3. Quilombolas. 4. Quilombos - História.
I. Guimarães, Raquel Rangel de Meireles. II. Pinto, Otávio Luiz Vieira.
III. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. IV. Título.

Bibliotecária: Kathya Fecher Dias – CRB-9/2198

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **OCLECIANO DE SOUZA COSTA**, intitulada: **GRITOS E SILÊNCIOS NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DO ALTO ALEGRE HORIZONTE (CEARÁ) E OS EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA**, sob orientação da Profa. Dra. RAQUEL RANGEL DE MEIRELES GUIMARÃES, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 09 de Abril de 2025.

Assinatura Eletrônica

10/04/2025 14:34:44.0

RAQUEL RANGEL DE MEIRELES GUIMARÃES
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

24/04/2025 17:11:53.0

IARA VANESSA FRAGA DE SANTANA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ)

Assinatura Eletrônica

11/04/2025 10:53:36.0

LARISSA NAVES DE DEUS DORNELAS
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

16/04/2025 16:46:37.0

ALTEMAR DA COSTA MUNIZ
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ)

Dedica-se esse trabalho aos amigos e amigas que direta ou indiretamente contribuíram para construção seja lendo, dando apoio, criticando ou até mesmo não acreditando que ele fosse concluído. Aos familiares e aos filhos que sempre estiveram dispostos a ajudar, a orientadora que com sua incansável dedicação à produção acadêmica dispensou conhecimentos e tempo para conclusão. A Deus pelo sopro inspirador.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos irão para todos, todas e todes que direta e indiretamente torceram, colaboraram, acolheram e abriram suas portas para a pesquisa. Cita-se de forma muito especial, as mulheres quilombolas, que sempre estiveram disponíveis para entrevistas, aplicação dos questionários e na realização das rodas de conversas. De maneira muito particular, agradece ao presidente da Associação, que sempre esteve disponível na busca dos contatos certos, disponibilizando os documentos da ARQUA e acolhendo nos eventos da comunidade.

Agradecimentos de maneira especial a professora Matilde Ribeiro, ex-ministra da Igualdade Racial, que acolheu a proposta de entrevista e cedeu documentações essenciais ao trabalho. Aos professores da Língua Portuguesa, Carlos Sérgio Alves Pereira e Francilene, pelas correções ortográficas realizadas. Ao professor Dr. Otávio Luiz Vieira Pinto pela Coorientação e, por fim, mas não menos importante, a professora Dra. Raquel Rangel de Meireles Guimarães, pelas orientações e dedicação pelas quais sempre dispensou ao processo de construção do trabalho.

É necessário esclarecer que ninguém está contra os brancos – estamos contra os brancos por causa da irrefutável documentação de sua guerra contínua contra os negros. Nós estamos a favor dos negros (MADHUBUTI, 1977, p. 242)

RESUMO

A presente tese, *Gritos e Silêncios na comunidade quilombola do Alto Alegre - Horizonte (Ceará) e os efeitos não-antecipados do Programa Brasil Quilombola na construção da cidadania*, tem como objetivo analisar e avaliar os *efeitos não-antecipados*, segundo construto teórico de Lowi (1964), das políticas públicas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes. Busca-se evidenciar elementos causadores de impactos econômicos, sociais, políticos e ideológicos na comunidade, após modificações e malogros na política pública, Programa Brasil Quilombola, devido as tensões nas arenas políticas nacional, estadual e municipal. Tratamos como *efeitos não-antecipados* as transformações ocorridas na comunidade após as vivências das etapas de planejamento e estudos técnico-políticos oferecidas pelos *policy makers* aos quilombolas, referentes às definições das questões de relevância social essenciais ao processo de formulação da Política Nacional da Igualdade Racial. Como política pública de atendimento a demanda constitucional, o PBQ é reconhecido pelo caráter universal no atendimento aos direitos sociais e cidadania dos povos tradicionais, quilombolas e de terreiros. Direitos sociais e cidadania inclusos em forma da Lei, após a promulgação da Constituição de 1988, documento constituinte da identidade do povo e garantia do respeito a diversidade como condição humana. Como suporte teórico-metodológico, o construto teórico de Lowi (1964) funcionou como um arcabouço base de sustentação das discussões, pois, a partir dele, consegue-se localizar a natureza das políticas, dos programas, das intervenções e das ações do governo em ação que compuseram o PBQ, e abriram as possibilidades da teorização das categorias integrantes das análises e avaliação. Categorias como *raça, racismo e racialização*, foram destacadas como elementos essenciais à compreensão de alguns aspectos constitutivos das relações produtivas, sociais, políticas e ideológicas na comunidade do Alto Alegre, e serviram como base para realização do estudo de caso. Por fim, operacionalizamos nossas discussões, analisando e avaliando, *os efeitos não-antecipados*, do PBQ na comunidade do Alto Alegre – município de Horizonte (Ceará), e a conquista da cidadania, a partir do estudo de caso. E obtivemos como resultado o vislumbre da conquista de direitos sociais e cidadania, mesmo havendo total malogro das fases de implementação e avaliação do Programa. Enfim, a pesquisa não se apresenta de forma concluída devido a constatação da provisoriedade das evidências que ajudam a compreender os *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade do Alto Alegre.

Palavras-chave: quilombola; ancestralidade; cidadania; igualdade racial; Programa Brasil quilombola.

ABSTRACT

This thesis, *Cries and Silences in the Quilombola Community of Alto Alegre-Horizonte (Ceará) and the Unanticipated Effects of the Brazil Quilombola Program on the Construction of Citizenship*, aims to analyze and evaluate the unanticipated effects, according to Lowi's (1964) theoretical construct, of redistributive, distributive, regulatory and constituent public policies. It seeks to highlight elements that cause economic, social, political and ideological impacts on the community, after modifications and failures in the public policy, Brazil Quilombola Program, due to tensions in the national, state and municipal political arenas. We treat as unanticipated effects the transformations that occurred in the community after the experiences of the planning stages and technical-political studies offered by the policy makers to the quilombolas, referring to the definitions of issues of social relevance essential to the process of formulating the National Policy for Racial Equality. As a public policy to meet constitutional demands, the PBQ is recognized for its universal character in meeting the social rights and citizenship of traditional peoples, quilombolas and terreiros. Social rights and citizenship were included in the form of the Law, after the promulgation of the 1988 Constitution, a document that constitutes the identity of the people and guarantees respect for diversity as a human condition. As a theoretical-methodological support, Lowi's theoretical construct (1964) functioned as a basic framework for supporting the discussions, since, from it, it is possible to locate the nature of the policies, programs, interventions and actions of the government in action that composed the PBQ, and opened the possibilities for theorizing the categories that are part of the analyses and evaluation. Categories such as race, racism and racialization were highlighted as essential elements for understanding some constitutive aspects of the productive, social, political and ideological relations in the Alto Alegre community, and served as a basis for carrying out the case study. Finally, we operationalized our discussions, analyzing and evaluating the unanticipated effects of the PBQ in the community of Alto Alegre – municipality of Horizonte (Ceará), and the achievement of citizenship, based on the case study that had content analysis as its strategic method. Finally, the research concludes by verifying the provisional nature of the evidence that helps to understand the unanticipated effects of the PBQ in the community of Alto Alegre.

Keywords: quilombola; ancestry; citizenship; racial equality; quilombola Brazil.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – TIPOS DE COERÇÃO, TIPOS DE POLÍTICAS E TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	84
QUADRO 2 - PRINCIPAIS INICIATIVAS ADOTADAS (2003-2014)	173

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - PERSONAGEM CAZUZINHA.....	160
FIGURA 2 - CASA DO PERSONAGEM CAZUZINHA.....	160
FIGURA 3 - MARIA CABOCLA	165
FIGURA 4 - CASINHA DA MEMÓRIA.....	165
FIGURA 5 - ÁREA ORIGINAL DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA.....	182
FIGURA 6 - ÁREA ATUAL DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA	182
FIGURA 7 - DIVISÃO POLÍTICA DA ÁREA QUILOMBOLA ATUAL	183

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – COMUNIDADES QUILOMBOLAS COM CERTIFICAÇÃO	114
GRÁFICO 2 – PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	115
GRÁFICO 3 – TRAJETÓRIA DOS GASTOS SOCIAL FEDERAL (PIB).....	120
GRÁFICO 4 – TRAJETÓRIA DOS GASTOS SOCIAL FEDERAL (R\$).....	120
GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DE RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO AO PIB (%) 2002 - 2018	121

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA – (2005 – 2014)	116
TABELA 2 - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO PBQ (2005-2011)	116
TABELA 3 - PROGRAMA ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL.....	117
TABELA 4 - RECURSOS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO AO RACISMO E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL.....	118

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ADCT	-	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAQDAS	-	Computer-Aided Qualitative
CCAN	-	Centro de Cultura e Arte de São Paulo
CEAA	-	Centro de Estudos Afro-Asiático
CECAN	-	Centro de Cultura e Arte Negra
CEPPIR	-	Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para Promoção da Igualdade Racial
CONAQ	-	Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos
DEM	-	Democratas
FUNASA	-	Fundação Nacional de Saúde
FSM	-	Fórum Social Mundial
GT	-	Grupo de Trabalho
MNU	-	Movimento Negro Unificado
OIT	-	Organização Internacional do Trabalho
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PAC	-	Programa de Aceleração do Crescimento
PBQ	-	Programa Brasil Quilombola
PFL	-	Partido da Frente Liberal
PPA	-	Plano Plurianual
PRONAF	-	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	-	Partido da Social-Democracia Brasileira
SECNEB	-	Sociedade de Estudos da Cultura Negra no Brasil
SEPPIR	-	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SPS	-	Secretaria da Proteção Social
STF	-	Supremo Tribunal Federal
UFPR	-	Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	JUSTIFICATIVA.....	14
1.2	OBJETIVO GERAL.....	18
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
1.4	METODOLOGIA.....	19
2	INCURSÃO TEÓRICA	23
2.1	O RACISMO ESTRUTURAL E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA NO BRASIL	24
2.2	AS BASES HISTÓRICO-FILOSÓFICAS DAS RELAÇÕES SOCIAIS RACIALIZADAS COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DO SISTEMA CAPITALISTA	36
2.3	OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS E HISTÓRICOS DOS TERMOS “RAÇA”, RACISMO E RELAÇÕES RACIALIZADAS COMO ELEMENTOS CONSTITUINTES DO ESTADO MODERNO.....	70
2.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	73
3	PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA	75
3.1	A METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO EM LOWI (1995) E OS EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS	80
3.2	O PERCURSO METODOLÓGICO PARA CHEGAR AOS EFEITOS NÃO- ANTECIPADOS.....	91
3.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	105
4	CONSTRUINDO A EMPÍRIA: O PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA...	107
4.1	COMUNIDADES DE REMANESCENTES QUILOMBOLAS E OS EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS DO PBQ NO CEARÁ	123
4.2	AS POLÍTICAS CONSTITUINTES E A REPÚBLICA BRASILEIRA	130
5	EMPÍRIA: POLÍTICAS CONSTITUTIVAS, REDISTRIBUTIVAS, DISTRIBUTIVAS E REGULATÓRIAS NA COMUNIDADE	145
5.1	AUTORRECONHECIMENTO E AS POLÍTICAS CONSTITUTIVAS NA COMUNIDADE.....	146
5.2	AS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS E A LUTA PELA TITULAÇÃO DA TERRA NA COMUNIDADE.....	174
5.3	POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS E A PULVERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS UNIVERSALIZADAS NA COMUNIDADE.....	188

5.4	POLÍTICAS REGULATÓRIAS E O TRAJETO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO NA COMUNIDADE.....	199
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PESQUISA E O PROBLEMA DOS <i>EFEITOS</i> <i>NÃO-ANTECIPADOS</i>	210
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	230

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como temática o Programa Brasil Quilombola. Aborda o PBQ na perspectiva da política pública universalista para efetivação da Política Nacional da Igualdade Racial. E tem como estratégia de investigação a abordagem dos *efeitos não-antecipados*, inspirados no construto teórico de Lowi (1964), na comunidade do Alto Alegre, município de Horizonte (Ceará). Portanto, todo desenrolar da tese leva em consideração o momento histórico da década de 1980, época da abertura da janela política que permitiria o possível desenvolvimento da revisão das políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas do país, como orienta a teoria de Lowi (1964-72). Entretanto, no momento das reformas político-jurídico e institucional do Estado, o governo optou por não seguir esse trajeto na escolha das alternativas, por vários fatores, entre eles, de ordem política, econômica e ideológica, originando políticas públicas fragilizadas, entre elas, o PBQ, que sofreu inúmeros *efeitos não-antecipados*.

Entrecruzada nos movimentos centrípetos e centrífugos de formulação das questões relevantes para a agenda do governo, a questão da política nacional da igualdade racial entrou na disputa como filosofia pública, concorrendo nas tensões das coalizões contraditórias como um Fim, como política pública. Entendendo melhor, as lutas históricas do povo negro e quilombola, sob a liderança do Movimento Negro Unificado e outras entidades e movimentos sociais negros, através dos seus empreendedores de políticas, concorreram entre outros empreendedores, nas coalizões contraditórias, constituindo as lutas e resistências negras como filosofia pública relevante para escolha na formulação da agenda do governo. Como filosofia pública as lutas e resistência do povo negro, quilombolas, tradicionais e de terreiro se tornaram conteúdo para constituição da Política Nacional da Igualdade Racial que teve como política pública universalizada o Programa Brasil Quilombola.

Desagregado da Política Nacional da Igualdade Racial, o PBQ se propunha consolidar a demanda constitucional dos artigos 215 e 216 da Constituição, além do artigo 68 do ADCT. Como programa transversalizado supunha o princípio constitucional da participação democrática e como sistema de preferências puro do governo foi consolidado a partir do decreto 6261/2007, que instituiu a Agenda Social Quilombola na qual analisa-se os eixos que sintetizam o foco da Política Nacional da Igualdade Racial. São quatro os eixos da composição da Agenda Social Quilombola. Eixo 1:

acesso à terra; eixo 2: infraestrutura e qualidade de vida; eixo 3: inclusão produtiva e desenvolvimento local e, por último, eixo 4: direitos e cidadania.

Esses eixos da Agenda Social Quilombola serão usados na pesquisa como objeto específico da aproximação teórico-metodológica entre o construto teórico “customizado” de Lowi (1964-72), sobre as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas e os *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade do Alto Alegre, município de Horizonte (Ceará).

Sobre os *efeitos não-antecipados*, Rezende (1995), traduzindo o *The End of the Republican Era* de Lowi (1995), esclarece

A preocupação temática recai na resposta para uma questão recorrente nas Ciências Sociais e, em particular, na Ciência Política: por que as intenções originais dos sistemas (capitalismo, democracia, federalismo, socialismo) sofrem significativas alterações quando operam no mundo real? Extensivamente, por que existem efeitos não-antecipados (*unintended effects*)? (REZENDE, 1995, p. 174).

Esses *efeitos não-antecipados* são compreendidos como a abertura da caixa preta, Lotta (2019), da fase de implementação das políticas públicas, como sistema de preferências puro da agenda do governo. Portanto, a pesquisa se sustenta na seguinte premissa: analisar e avaliar os impactos qualitativos e quantitativos dos *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade do Alto Alegre, município de Horizonte (Ceará), tendo como elementos estruturantes os conceitos de *raça*, *racismo*, *racismo estrutural* e *relações racializadas* na definição das políticas públicas destinadas ao povo quilombola, tradicional e de terreiro no Estado que se define como *a condensação material das contradições permanentes do sistema capitalista e dos conflitos da luta de classes* (POULANTZAS, 1977).

1.1 JUSTIFICATIVA

(...) nunca mais eu ouvirei alguém dizer que essa comunidade, que essas mulheres dessa comunidade não têm capacidade (Informação verbal)¹.

Essa frase introdutória ao capítulo foi proferida por uma ativista, mulher negra e agente comunitária de saúde da comunidade dos remanescentes quilombolas do

¹ Entrevista realizada pelo pesquisador em fevereiro de 2024.

Alto Alegre, município de Horizonte (Ceará). A frase representa bem a temática que se busca analisar e avaliar considerando os *efeitos não-antecipados*² do Programa Brasil Quilombola (PBQ) na comunidade do Alto Alegre, e como a *transversalidade*³, *participação*⁴ e *descentralização*⁵ do PBQ podem ser consideradas pontos estratégicos da materialização da Política Nacional da Igualdade Racial, implementada a partir 20 de novembro de 2003, através do decreto nº 4.886/2003, e seus consequentes malogros.

Tem-se como premissa principal a de que o PBQ se configura como política pública de consolidação da Política Nacional da Igualdade Racial. Entretanto, como política do governo em ação não chegou a ser implementada em todas as unidades da federação. Houve malogro na implementação por uma série de elementos circunstanciais, inclusive de orçamento, que se discute no corpo do trabalho, envolvendo coalisões e tensões nas “arenas de poder” das quais se originaram os *efeitos não-antecipados*. Mas o malogro não significou nulidade na implementação da fase de formulação das alternativas do PBQ nas unidades federativas, e que foram confrontadas com outros sistemas de preferências ideológicas opostos, formando coalizões que transformaram a política, e mais especificamente, qualificaram as

² A preocupação temática recai na resposta para uma questão recorrente nas Ciências Sociais e, em particular, na Ciência Política: por que as intenções originais dos sistemas (capitalismo, democracia, federalismo, socialismo) sofrem significativas alterações quando operam no mundo real? Extensivamente, por que existem efeitos não-antecipados (unintended effects)? A resposta oferecida por Lowi é bastante sedutora: a política. Para ele, o mundo político se constrói em cima de coalizões contraditórias. Isto faz com que sistemas ideológicos sejam corrompidos no mundo político, invariavelmente. É fundamental entender como tais sistemas puros se expressam em cada universo político através de suas bases teóricas, suas concepções ideais para a sociedade e, fundamentalmente, suas justificativas para a intervenção do governo (LOWI, 1995, p. 174).

³ A transversalidade pressupõe que o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial passam a constar como premissas, como pressupostos a serem considerados no conjunto das políticas de governo. Nesse aspecto inexistente, a princípio, uma área restrita de atuação da União na qual seriam desenvolvidas todas as ações de promoção da igualdade racial. Nessa seara, as ações empreendidas têm a função de sustentar a formulação, a execução e o monitoramento da política, 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 (BRASIL, 2003, p. 39).

⁴ A Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial será tanto mais exitosa quanto maiores forem os canais de diálogo, colaboração, harmonização das ações e apoio da sociedade civil. Com isto, pretende-se que as instituições da sociedade civil sejam mais do que simples interlocutores de demandas sociais, espera-se que assumam um papel ativo, de protagonista na formulação, implementação e monitoramento da política (BRASIL, 2003, p. 40).

⁵ A descentralização implica num modo de gestão que comprometa os demais entes da federação. Nesse sentido, convém ressaltar que, segundo o enunciado do art. 23, inciso X, da Constituição da Federal, é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios combater os fatores de marginalização e promover a integração social dos setores desfavorecidos. Entretanto, a Lei Orgânica do Município, tanto quanto a Constituição do Estado, deve reverência obrigatória aos princípios fundamentais e demais preceitos da Constituição Federal, os quais cumpre observar e obedecer, a par da obediência à Constituição do Estado (BRASIL, 2003, p. 39).

lideranças comunitárias para o questionamento do conteúdo da coerção social imaginada pelo governo e transformada nos limites da comunidade.

É a partir das evidências da atuação das lideranças comunitárias e das transformações nas dimensões do econômico, político e ideológico, muitas vezes, opostas à ação e planejamento dos burocratas a nível de rua, que se destacam os *efeitos não-antecipados*. São como resultados do aprendizado e das experiências vividas pela comunidade na fase da formulação das alternativas para a questão da Política Nacional da Igualdade Racial. São as evidências destacadas na atuação comunitária, demonstradas nos ganhos no combate ao *racismo* e as *relações racializadas*, e, ao mesmo tempo, colocadas em pauta dos direitos sociais e da cidadania no conjunto dos interesses dos remanescentes dos quilombolas do Alto Alegre.

O suporte teórico às discussões que se propõe na pesquisa se constitui com a conceituação de *raça*, *racismo estrutural* e *relações racializadas* de Schucman (2010), Hochman (2019) e Almeida (2019). Esses conceitos são estruturantes das ideias desenvolvidas sobre os malogros e sucessos do PBQ no Ceará, e permitem compreender as conquistas históricas dos blocos das classes dominadas, no caso do bloco dos remanescentes de quilombolas, atuantes no momento da abertura da janela política da década de 1980, quando o Brasil fez a reestruturação jurídico-política, culminando no texto constitucional no qual foi inclusa a demanda por direitos sociais e cidadania aos blocos de remanescentes quilombolas.

Concretizada a inclusão da demanda por direitos sociais e cidadania dos blocos dos remanescentes de quilombolas na Constituição, a sua efetivação se daria mediante a atuação dos empreendedores de políticas da filosofia pública quilombola nas tensões em confronto nas arenas, a vitória possibilitaria a entrada na agenda do governo. Assim foram construídas as condições políticas necessárias à formulação do PBQ como política pública estruturante da questão da Igualdade Racial no Brasil.

O PBQ por se constituir numa possível política estruturante deve conter bases de análise e avaliação consistente sobre o Estado capitalista em ação e as relações de hegemonia nos aparelhos de Estado. Assim são relevantes as colaborações de Foucault (1976), Poulantzas (1977), Mills (1977), Gonzales (1982), Bonfim (2002), Fanon (2008), Mbembe (2016), Almeida (2019), Hooks (2019), Bento (2022) e Pinto (2022) como fundamentação das variáveis teóricas.

Com relação ao suporte teórico-metodológico tem-se o conceito de *efeitos não-antecipados* de Lowi (1995), e as discussões sobre as políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes como construto de análise e avaliação do PBQ, evidentemente que “customizado” (JANNUZZI, 2011), adequado às realidades econômico-política e ideológica brasileiras.

Lowi (1995), auxilia na análise e avaliação do PBQ apresentando a categoria “sistema de preferências puro” ao se referir às políticas públicas da agenda do governo. O autor criou essa categoria para dar conta da questão causadora das modificações profundas que fazem malograr ou garantem o sucesso das políticas formuladas pelos *policymakers*, e dão configurações aos *efeitos não-antecipados* dos quais a análise e avaliação pretende-se desenvolver na presente tese.

Lotta (2019) denomina de “caixa preta” esse intervalo entre a formulação da política pública, como sistema de preferências puro, a implementação e os resultados obtidos após análises e avaliação. A autora conclui: por que, como sistema de preferências, a política pública se modifica profundamente na fase de implementação, adquirindo configurações ideologicamente diversas e possíveis, após as coalizões e readequações, demonstrando um distanciamento profundo entre o planejado e os resultados?

É nessa perspectiva, considerando o conteúdo da “caixa preta”, que se trabalha o entendimento dos *efeitos não-antecipados*. São considerados *efeitos não-antecipados* todo conteúdo evidenciado a partir da abertura da “caixa preta” da política pública PBQ.

Ao se referir aos *efeitos não-antecipados* como produtos da caixa preta tem que considerar as políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes como arenas de tensão produtora das políticas. Logo, usar esse construto teórico requer a “customização” na tentativa de aproximá-lo metodologicamente, traçando paralelos com os eixos da Agenda Social Quilombola⁶. Eixo 1: Terra, faz-se paralelo com as políticas redistributivas; eixo 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida, faz-se paralelos às políticas distributivas; eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local paralelos com as políticas regulatórias e; eixo 4: Direitos e Cidadania, podendo fazer parte das políticas constituintes. A “customização” será possível devido a aproximação

⁶ Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007, instituiu a Agenda Social Quilombola que é um conjunto de ações que visam melhorar as condições de vida e ampliar o acesso a bens e serviços públicos para pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil (BRASIL; 2007)

entre os conceitos de Lowi (1995) e os eixos da Agenda Social Quilombola, que serão analisados e avaliados considerando os traços constituintes do PBQ que são os critérios da *transversalidade*, *participação* e *descentralização* do Programa.

Ao analisar e avaliar a efetividade da *transversalidade* do PBQ, imagina-se ser capaz de evidenciar as tensões contidas nas “arenas de poder” que forçaram profundas modificações nos eixos do sistema de preferências puro do governo em ação, que visava a coerção social ao estruturar a Política Nacional da Igualdade Racial através do PBQ, malogrando ou efetivando ações, projetos, intervenções destinadas às comunidades de remanescentes de quilombos. Já com relação à *participação* e à *descentralização*, seriam mecanismos de retroalimentação, autoavaliação, replanejamento do conjunto das intervenções do Estado em benefício das comunidades.

Faz-se uso dos três conceitos, *transversalidade*, *participação* e *descentralização*, para obter os dados necessários para construir a noção de sustentabilidade da “customização” das categorias de políticas redistributivas próximas à questão de posse e uso da terra; *políticas distributivas* para analisar a inserção das comunidades dos remanescentes de quilombolas nos diversos programas sociais e atendimentos aos direitos sociais; *regulatórias*, para caracterização a partir da regulamentação em leis, portarias e decretos das condições da vivência dos direitos sociais e da cidadania; e, por último, *as políticas constituintes* que são intrinsecamente políticas que buscam construir o sentido da existência dos indivíduos como cidadão possuidores de direitos, convivendo em sociedade, colaborando com a efetivação dos princípios filosóficos, políticos, econômicos, ideológicos das formações sociais.

1.2 OBJETIVO GERAL

Analisar e avaliar os impactos qualitativos e quantitativos do *Programa Brasil Quilombola* e seus *efeitos não-antecipados* na comunidade do Alto Alegre no município de Horizonte - CE, considerando as relações sociais racializadas no desenvolvimento de práticas cidadãs em meio das tensões nas arenas de poder na conjuntura de reprodução do capital do período de 2004 a 2016.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1 Analisar os impactos das relações racializadas na definição do processo de vivência da cidadania na comunidade e em seu entorno;
- 2 Identificar os agentes públicos envolvidos e instituições nas fases de divulgação, articulação e mobilização para implementação das políticas públicas de impactos materiais, sociais, culturais e políticos considerando a relevância dos momentos de formulação do *Programa Brasil Quilombola* na Comunidade do Alto Alegre em Horizonte (Ceará), que modificaram o imaginário quilombola para as lutas em busca de direitos e da cidadania viabilizando o desenho da Política Nacional da Igualdade Racial.
- 3 Coletar dados primários quantitativos e qualitativos para verificação da eficácia das ações da fase de formulação do *Programa Brasil Quilombola*, a fim de subsidiar a análise e avaliação dos *efeitos não-antecipados* na Política Nacional da Igualdade Racial e cidadania;
- 4 Avaliar e analisar os *efeitos não-antecipados* do PBQ como parte das lutas políticas e históricas dos povos tradicionais e de quilombos influenciando na consolidação dos direitos sociais e da cidadania na sociedade de direitos;
- 5 Analisar o processo de “mercantilização” dos bens da cultura e ancestralidade como etapa do processo de reprodução do capital tendo como referência a implementação da Agenda Social Quilombola na comunidade pelos agentes do Estado.

1.4 METODOLOGIA

Inicialmente destaca-se que a pesquisa foi submetida aos rigores dos protocolos de pesquisa do Comitê de Ética em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Paraná sob parecer 6.424.460 – com título: *Gritos e Silêncios na comunidade quilombola do Alto Alegre Horizonte (Ceará) e os efeitos não-antecipados do Programa Brasil Quilombola na construção da cidadania*. Tem como pesquisadora principal a professora doutora Raquel Rangel de Meireles Guimarães, e como pesquisador colaborador Ocleciano de Souza Costa, ambos com vínculos ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPR. A submissão se deu em

31 de agosto de 2023 com aprovação em 22 de novembro de 2023. De acordo com aprovação e protocolos de pesquisa do Comitê de Ética inicia-se as investigações.

Com relação ao suporte teórico-metodológico busca-se no método do Estudo de caso definido por Lowi (1995) a fundamentação para análise e avaliação. Como estratégias da coleta de dados utiliza-se as entrevistas semiestruturadas (YIN, 2015), a aplicação de questionários e as análises documentais (MINAYO, 2002), além da técnica da análise de conteúdo (LYCARIÃO e SAMPAIO, 2021), como meios de validação da análise e da avaliação do caso.

Inúmeros autores desenvolveram entendimentos sobre o método do estudo de caso. Dos quais alguns foram destacados como suporte para a “customização” adequada à apropriação das evidências no trato das questões do contexto econômico, político, social e ideológico da comunidade. Por exemplo, Yin (1994), afirma que o estudo de caso representa uma estratégia preferida quando busca-se responder questões do tipo “como” e “por que”. O autor defende que no estudo de caso o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e o foco é escorregadio, pois, pode fazer parte de eventos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real, isso faz com que o método do estudo de caso sofra profundas críticas, mas que pode proporcionar o deslumbre de várias possibilidades a depender da criatividade do pesquisador.

Segundo Gil (2008), três seriam os propósitos da metodologia do estudo de caso. Primeiro, explorar uma situação da vida real, no caso os *efeitos não-antecipados* do PBQ, impactando situações reais nas vidas na comunidade. Segundo considerar o contexto em que o caso está inserido para detectar as influências sofridas e as equivalências entre o caso e o contexto geral. Por último, o terceiro propósito, seria buscar explicar as variáveis causais do caso já que, por sua complexidade, não há possibilidade de utilização de experimentos.

Por fim, realiza-se uma análise de conteúdo (LYCARIÃO e SAMPAIO, 2021), para compreender os dados obtidos na pesquisa de campo e considerar o arcabouço teórico de Lowi (1995), “customizado” segundo a realidade brasileira. Em paralelo continua as análises inserindo a concepção de Estado inspirada em Foucault (1976), Poulantzas (1977) e Mbembe (2016), e usa-se, para além disso, as variáveis de sustentação que são os elementos da *raça, racismo estrutural e relações racializadas* a partir das concepções de Schucman (2010), Hochman (2019) e Almeida (2019) para comprovação das premissas da pesquisa.

A tese se inicia definindo a questão principal que seriam *os efeitos não-antecipados* do PBQ. Define-se a premissa a ser desenvolvida e apresenta o objetivo geral e os objetivos específicos. Cita a base teórica a ser desenvolvida e a postura teórico-metodológica assumida, isso tudo na Introdução que corresponde ao capítulo 1.

Na seção seguinte, capítulo 2, aprofunda as discussões teóricas e aborda a teoria sobre *relações racializadas e racismo estrutural* como elementos estruturantes do sistema capitalista. E faz uma reflexão histórico-filosófica em duas breves subseções focalizando na reflexão do contexto da criação e do fortalecimento das relações sociais racializadas como elementos intrínsecos à reprodução das relações de dominação e exploração nas quais povos inteiros são submetidos no sistema capitalista.

No capítulo 3, faz-se uma incursão na teoria do método e técnicas de pesquisa utilizados. Opta-se pelo estudo de caso como postura teórico-metodológica porque tem-se em vista a natureza predominantemente qualitativa da pesquisa. Como método e técnicas de coleta de dados utiliza-se a análise de conteúdos, entrevistas, aplicação de questionários entre outros que a situação o exigir.

No capítulo 4, apresenta-se o PBQ como política pública de atendimento a uma demanda constitucional desagregada na Política Nacional da Igualdade Racial. De forma generalizada essa discussão engloba o contexto de formulação e implementação do PBQ no Brasil e, em especial, na comunidade do Alto Alegre – município de Horizonte (Ceará), como política pública responsável pela implementação dos direitos sociais e da cidadania naquela comunidade.

No capítulo 5, dividido em 4 subseções, pretende-se apresentar as análises e avaliações das possíveis implementações dos eixos da Agenda Social Quilombolas, quais sejam, terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local e, por último, mas não menos importante, direitos e cidadania. Todos esses eixos analisados e avaliados tendo como referência e fazendo aproximações teórico-metodológicas ao construto teórico “customizado” de Lowi (1964), sobre as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constituintes. Faz-se aproximações para o entendimento dos malogros e sucessos do PBQ na comunidade do Alto Alegre, Horizonte (Ceará).

Enfim, encerra-se as considerações finais analisando o panorama sobre os *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade do Alto Alegre e os impactos na conquista dos direitos sociais e da cidadania.

2 INCURSÃO TEÓRICA

O presente capítulo tem como objetivo construir uma base teórica relevante para a tese: *gritos e silêncios na comunidade do Alto Alegre, no município de Horizonte (Ceará) e os efeitos não-antecipados do Programa Brasil Quilombola (PBQ) na construção da cidadania*. Segue o entendimento de que os malogros orçamentários, as tensões políticas entre governos e partidos, os interesses privados dos grandes proprietários de terras e grileiros, além das omissões dos agentes públicos e instituições estatais, e, considerando, ainda, as interferências peculiares do ritmo do processo político no geral, contribuíram para que o PBQ sofresse significativas alterações, atrasos e, em alguns casos, nem ocorresse a implementação.

Apesar das circunstâncias elencadas anteriormente o processo de formulação do PBQ proporcionou avanços significativos na construção da cidadania e na conquista dos direitos sociais na comunidade. Embora evidenciando malogros a cidadania foi instaurada na comunidade e os direitos sociais garantidos. Busca-se evidenciar o “estado da arte” dessas conquistas e avanços significativos apresentando-os como *efeitos não-antecipados* na perspectiva da aproximação metodológica com o construto teórico de Lowi (1964-72).

Efeitos não-antecipados retirados do conjunto de categorias preponderantes do autor que ajudarão a destacar os ganhos, no sentido do empoderamento com relação ao fortalecimento das lutas pelos direitos, pela cidadania e pela igualdade racial. *Efeitos não-antecipados* que não foram previstos pelos *policymakers* da política do Estado e que denunciaram a presença do *racismo estrutural*, do *racismo* e das *relações racializadas* como elementos intrínsecos da formação social brasileira.

Na subseção 2.1., apresenta-se os conceitos de “*raça*”, *racismo estrutural* e *relações racializadas* como elementos estruturantes da ontologia e da epistemologia do capitalismo e as reflexões sobre como a lutas e resistências históricas do bloco da população negra se fortaleceu no Brasil. Na subseção 2.2. discorre-se sobre as bases históricas e filosóficas que sustentam e alimentam o sistema que tem por princípios básicos a dominação e a exploração reproduzindo as *relações racializadas* na economia, na política, na sociedade e nas ideologias no mundo ocidental. A subseção 2.3., traz outras considerações sobre as origens e trajetórias históricas dos termos “*raça*”, *racismo* e *relações racializadas* como indicativos dos estudos atuais que

buscam entender momentos da história nos quais esses termos tiveram forças para definir as relações entre os blocos das classes sociais.

2.1 O RACISMO ESTRUTURAL E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO CAPITALISTA NO BRASIL

São variáveis relevantes como embasamento teórico os conceitos de *racismo*, *racismo estrutural* e *racialização* propostos por Schucman (2010), Hochman (2019) e Almeida (2019), que defendem a ideia de que as relações sociais, políticas e, principalmente ideológicas, com as quais são tratadas as comunidades quilombolas, são definidas a partir dos padrões da cor da pele.

Pretende-se confrontar as teorias do racismo, racismo estrutural, preconceito e discriminação étnico-racial, tidas no consenso como anomalias sociais, e o conceito de *racialização* entendido como força articuladora da ontologia e epistemologia capitalista presente na tomada de decisões e na formulação da agenda do governo referente à Política Nacional da Igualdade Racial.

Entender a *racialização* e as teorias racistas como elementos imbricados e definidores das relações e decisões que norteiam o sistema de preferências puro do Estado e as filosofias públicas em tensão nas arenas políticas.

Busca-se comprovar que na raiz epistemológica de qualquer política pública destinada às comunidades negras, afrodescendentes, há o imaginário ideológico das *relações racializadas*. Mesmo se discutindo o alargamento democrático, a construção dos diálogos entre as instituições e sujeitos na sociedade de direitos, há a mediação pelo *racismo*, pelo preconceito, pela discriminação, pela *racialização*, que ainda prevalecem como marcas cruéis de um passado histórico de dívidas da sociedade para com o povo africano escravizado no Brasil. O que demonstra o profundo enraizamento das *relações racializadas* na natureza epistêmica da formação política e social brasileira.

Segundo Ribeiro (2024), a presença do conservadorismo e autoritarismo como partes constituintes das políticas no país denuncia o *racismo* e as *relações racializadas* incrustados na natureza das políticas públicas destinadas as comunidades.

O grande vilão da história, numa visão conservadora, são os indígenas, os quilombolas, os sem terras etc. Então, esse é o ponto nervoso da questão. Mas além disso, o decreto 4887, também atribui funções para a Fundação Cultural Palmares, como a responsabilidade de ter um Programa nas mãos. Então atribui-se a Fundação Cultural Palmares o papel de reconhecimento e identificação dos Quilombos, a O. N. D. A. (Organização Nacional do Desenvolvimento Agrário) a questão fundiária e a SEPPIR a coordenação do projeto. E nesta coordenação que o trabalho é costurado, considerando que cabe a todas as áreas do governo atuar voltadas a Quilombos. Educação, desenvolvimento social, habitação, enfim, toda estrutura do Estado brasileiro, isso na minha concepção, não necessariamente na concepção dos governos e de quem coordena os ministérios. Então a negociação sempre era braba, né? Porque a maioria dos gestores, desde os ministros até os gestores lá da ponta, não conheciam um Quilombo. Então foi assim, foi dessa forma que eu comecei a trabalhar (Informação verbal)⁷.

Segundo Almeida (2019), o racismo é estrutural e está nos fundamentos da sociedade moderna. Segundo o autor, não se pode considerar comportamentos racistas ou atitudes discriminatórias, referentes à cor da pele, como algo patológico ou anormal na modernidade. Esse comportamento racista está vinculado à natureza, às origens da sociedade capitalista e é intrínseco ao momento de formatação das bases do pensamento filosófico, econômico, político e ideológico que deram configuração ao modelo de sociedade burguesa.

O referido autor afirma, portanto, que as circunstâncias históricas de meados do século XVI, foram cruciais para a criação do sentido específico atribuído à ideia de que raça se constitui em tecnologia responsável pela separação e classificação humana na nova conformação social.

Foi no contexto econômico da expansão mercantilista e da descoberta do novo mundo, que se constituiu a raça como base material e tecnologia de separação e classificação dos povos e como criação mental e filosófica oriunda da cultura renascentista, que possibilitou ao homem quinhentista a reflexão sobre a unidade e a multiplicidade da existência humana. Desse fato, resultou na troca paulatina dos ideários relacionados aos lugares de pertencimento do ser humano – da comunidade política ou religiosa do contexto medieval, para o mundo em expansão, a partir do qual, se fundamentaram as transações comerciais burguesas e o pensamento renascentista na separação e na classificação humana - que introduziram o homem europeu como modelo universal, e os outros povos, em níveis variados de civilidade em processo de evolução conforme ao novo ideal (ALMEIDA, 2019).

⁷ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

Segundo Poulantzas (1977), esses são os sinais das modificações contextuais. Quando os ideais burgueses encontram-se na hegemonia e levam a humanidade a se submeter aos mecanismos da sobrevivência do modo de produção capitalista que se caracterizam, fortemente, pela relação de dominação-subordinação entre as estruturas⁸ configurando a nova ontologia e epistemologia ocidental.

Para conformar essa nova base mental e filosófica da sociedade capitalista moderna, foram criadas linhas de pensamentos dispostas a interpretar a realidade e de se impor como limites sobre a diversidade epistêmica daquele momento, nos séculos XV e XVI. O intuito foi de colocar o homem branco europeu e toda a Europa como centros do mundo.

Essas novas bases mentais e filosóficas não se restringiam ao combate apenas às ideias religiosas ou ao mundo das trevas da época medieval, mas, sobretudo, ao que viesse causar discordância ao novo ideário capitalista em conformação. Entretanto, no decorrer dos séculos, e, principalmente no século XVIII, com a consolidação do pensamento iluminista e as respectivas transformações sociais do contexto da ilustração, a separação e a classificação humana se elevaram.

O homem branco tornou-se um ser visto para além do ser cognoscente, ele se tornou sujeito e objeto ao mesmo tempo do seu próprio conhecimento, constituindo-se, dessa forma, em objeto universal para as mais variadas vertentes da ciência que, em algumas décadas mais tarde, o classificou segundo os padrões da civilidade e da barbárie, ou da sabedoria e da ignorante, o do político e o do apolítico.

Segundo Almeida (2019), o pensamento iluminista serviu como ferramenta de aprofundamento da separação e comparação e, posteriormente, da classificação dos mais diferentes grupos humanos com base nas características físicas e culturais, resultando, mais tarde, numa distinção caracterizada como filosófico-antropológica entre civilizado e selvagem ou, o que veríamos nos séculos seguintes, civilizados ou primitivo, branco ou negro.

⁸ O modo de produção constitui, portanto, pluralidade de estruturas, à cuja articulação é atribuída uma dominância em última instância pelo econômico. E o que significa estrutura? A corrente althusseriana a entende enquanto um conjunto particular de fatores axiológicos que “orienta um certo tipo de atividade social, fixando limites (valorativos) dentro dos quais se desenvolvem as ações sociais desse tipo” (SAES, 1998b, p. 25). Cumpre esclarecer que estrutura é um padrão valorativo que é seguido pelas práticas sociais. Depreende-se dessa afirmação a noção de prática social, e se impõe, portanto, uma definição. Para Althusser, prática consiste em “todo processo de transformação de uma determinada matéria-prima dada em um produto determinado, transformação efetuada por um determinado trabalho humano, utilizando meios (‘de produção’) determinados” (Apud SAES, 1998b, p. 25)

A carga valorativa do pensamento ilustrado conformou a ontologia e a epistemologia capitalista e tornou o termo *civilizado* uma representação da denúncia contra as fortes *relações racializadas*, já que o homem branco europeu era o único de acesso livre aos códigos do mundo da civilização.

Segundo Poulantzas (1977), no modo de produção capitalista os códigos *civilizatórios* se constituiriam como elementos de defesa do bloco hegemônico no poder. A partir do uso desses códigos se reproduziria uma espécie de defasagem produzida pelos desníveis nas relações entre o econômico, político e o ideológico não perceptíveis aos presentes devido à natureza do Estado. Estado como uma relação de forças convergentes de interesses de natureza garantidora da continuidade da coesão social em benefício dos blocos das classes dominantes, com preponderância da classe burguesa.

Nas relações dos níveis de estruturas, constata-se uma defasagem entre o econômico, o político e o ideológico: enquanto o M.P.C. está em vias de alcançar a dominação, o Estado e a ideologia ainda apresentam estruturas dominantes feudais (POULANTZAS, 2019, p. 87).

Dessa forma, o combate ao ideal burguês partiria da percepção dos privilégios do homem branco. Privilégios originados da política moderna de separação e classificação e de negação à diversidade de outros grupos ou povos desconhecidos contactados logo após a invasão do novo mundo. O esforço filosófico empregado para defender e instaurar o pensamento burguês europeus foi gigantesco e violento. No trecho a seguir tem-se uma ideia geral dessa imposição aos inúmeros povos na Europa e, mais ferrenhamente, aos povos não europeus na cruzada da submissão a partir da *racialização*.

O iluminismo tornou-se o fundamento filosófico das grandes revoluções liberais que, a pretexto de instituir a liberdade e livrar o mundo das trevas e preconceitos da religião, iria travar guerras contra as instituições absolutistas e o poder tradicional da nobreza. As revoluções inglesas, a americana e a francesa foram o ápice de um processo de reorganização do mundo, de uma longa e brutal transição das sociedades feudais para a sociedade capitalista em que a composição filosófica do homem universal, dos direitos universais e da razão universal mostrou-se fundamental para a vitória da civilização. Esta mesma civilização que, no século seguinte, seria levada para outros lugares do mundo, para os primitivos, para aqueles que ainda não conheciam os benefícios da liberdade, da igualdade, do Estado de direito e do mercado. E foi esse movimento de levar a civilização para onde ela não existia que redundou em um processo de destruição e morte, de espoliação e aviltamento, feito em nome da razão e a que se denominou colonialismo (ALMEIDA, 2019, p. 20)

Todo o poder de coerção usado na contenção da diversidade dentro e fora da Europa se confrontou com a resistência. Almeida (2019) cita o caso do Haiti, no Novo Mundo, para ilustrar essa resistência dos povos representantes da diversidade às intenções dos povos civilizados brancos de não permitir a inclusão aos códigos da civilização as populações “estrangeiras” e traz à tona, também, o uso da categoria *raça* como balizadora do acesso aos direitos da liberdade e da igualdade.

Sartre (1968), no prefácio do livro *Os condenados da terra*, escrito por Fanon (1968) diz

Não faz muito tempo a terra tinha dois bilhões de habitantes, isto é, quinhentos milhões de homens e um bilhão e quinhentos milhões de indígenas. Os primeiros dispunham do Verbo, os outros pediam-no emprestado. Entre aqueles a estes, régulos vendidos, feudatários e uma falsa burguesia pré-fabricada serviam de intermediários. Às colônias a verdade: se mostrava nua; as "metrópoles" queriam-na vestida; era preciso que o indígena as amasse. Como às mães, por assim dizer. A elite europeia tentou engendrar um indigenato de elite; selecionava adolescentes, gravava-lhes na testa, com ferro em brasa, os princípios da cultura ocidental, metia-lhes na boca mordanças sonoras, expressões bombásticas e pastosas que grudavam nos dentes; depois de breve estada na metrópole, recambiava-os, adulterados (FANON, 1968, P. 3).

Após longo tempo de negação à revolução do Haiti, durante a qual a percepção do povo negro foi delimitada por uma série de reivindicações não atendidas, as intenções do civilizador foram expostas, causando conflitos e expondo as *relações racializadas* como definidoras dos padrões da política, economia, normas sociais e ideologia.

O povo negro haitiano, escravizado por colonizadores franceses, fez sua revolução contra as promessas não cumpridas de acesso à liberdade e à igualdade prometidas desde a Revolução Francesa, e tão caras a ele, e negadas no momento da definição dos grupos da hegemonia nos aparelhos de Estado. Motivo pelo qual, os haitianos decidiram pelo posicionamento de defesa da emancipação política do território, como resistência à tirania negadora da liberdade e da igualdade da *raça* negra, dando início à luta que em 1804 tornou o Haiti uma república independente (ALMEIDA, 2019).

A experiência haitiana expôs o discurso burguês desvelado da roupagem da universalidade da razão, da liberdade e da igualdade entre todos, e fortaleceu a luta do povo negro pelo mundo, tendo como bandeira os questionamentos das *relações*

racializadas que definem as políticas públicas e que os brancos confiavam na legitimidade

Isto acabou. As bocas passaram a abrir-se sozinhas; as vozes amarelas e negras falavam ainda do nosso humanismo, mas para censurar a nossa desumanidade. Escutávamos sem desagrado essas cortesias manifestações de amargura. De início houve um espanto orgulhoso: Quê! Eles falam por eles mesmos! Vejam só o que fizemos deles! Não duvidávamos que aceitassem o nosso ideal porquanto nos acusavam de não sermos fiéis a ele; por esta vez a Europa acreditou em sua missão: havia helenizado os asiáticos e criado esta espécie nova: os negros greco-latinos. Ajuntávamos, só para nós, astutos; deixemos que se esgoelem, isso os alivia; cão que ladra não morde (FANON, 1968, P. 4).

A Revolução haitiana mostrou o caráter contraditório do discurso empregado pelos colonizadores e despertou nos povos negros a desconfiança das intenções dos europeus em combatê-los. Ao mesmo tempo em que esses povos africanos, tendo lutado junto aos brancos nas revoluções burguesas, motivados pela busca dos valores “universais”, foram excluídos e combatidos do front de guerra, por representarem ameaça na partilha dos direitos, já que esses povos pertenciam ao grupo da diversidade, incluso na política da *racialização*. “Assim, a classificação de seres humanos serviria, mais do que para o conhecimento filosófico, como uma das tecnologias do colonialismo europeu para a submissão e destruição das populações das Américas, da África, da Ásia e da Oceania (ALMEIDA, 2019, p. 21)”.

Do trecho supracitado, extrai-se a conclusão de que a modernidade foi o momento crucial do uso da *raça* como tecnologia da classificação e da internalização do discurso que tem a *racialização* como critério definidor das fronteiras geográficas, econômicas, políticas, ideológicas, culturais e religiosas entre os povos “civilizados” e “primitivos” (MBEMBE, 2016)

Almeida (2019), continua uma análise cuidadosa sobre o caráter histórico, político e relacional do uso do termo *raça*. A princípio, destaca a troca mercantil como âncora do sistema capitalista e a *raça* como mecanismo de valor de troca nas relações econômicas. Informa que a partir da grande expansão marítima europeia, princípios éticos e morais foram defendidos tendo a *racialização* como princípio excludente e classificador dos direitos. Veja como Fanon descreve esses elementos

Nas regiões coloniais, (...) o soldado, por sua presença imediata, por suas intervenções diretas e frequentes, mantém contacto com o colonizado e o aconselham, a coronhadas ou com explosões de napalm, a não se mexer. Vê-se que o intermediário do poder utiliza uma linguagem de pura violência.

O intermediário não torna mais leve a opressão, não dissimula a dominação. Exibe-as, manifesta-as com a boa consciência das forças da ordem. O intermediário leva a violência à casa e ao cérebro do colonizado (FANON, 1968, p. 28).

Vê-se que os princípios da liberdade e da igualdade definidos como parâmetros das ações dos aventureiros, que se propuseram a desbravar o desconhecido não faziam parte do tratamento dado aos povos encontrados. No novo modelo de sociedade em construção, que seria erguido a partir dos princípios ético-morais europeus, somente o homem branco, padrão universal, já partiria com a propriedade integral dos valores e os outros teriam que esperar a promessa civilizatória. Nesse momento, o Estado que nascia como instituição reguladora das relações, como consequência, seria organizado conforme o modelo europeu. Entretanto, para além de simplesmente regular as relações, o Estado teria a prerrogativa do uso da força e da violência como descreve Mbembe (2021), o Estado agiria num constante estado de guerra.

formas revestidas pelas contradições entre as classes em luta, configuração das alianças de classe ao mesmo tempo por parte do bloco no poder e por parte das classes exploradas-dominadas, emergência de novas forças sociais, relações entre as formas de organização-representação das classes e aquelas, novas contradições entre o bloco no poder e algumas das classes dominadas funcionando como classes-apoios de bloco no poder etc (POULANTZAS; 1979 - p. 12)

Portanto, o Estado seria uma espécie de instituição que deveria ser entendida como arena relacional, que buscaria a confluência dos interesses e se dispunha a ofertar os mecanismos materiais e legais para concretização do modelo de sociedade que se iniciaria.

Nesse sentido, não só no continente europeu, mas em maior proporção, e com maior força, lembrando mais uma vez Mbembe (2019), em constante estado de guerra, em todo mundo invadido, foi sendo construído, segundo Almeida (2019), um modelo de estrutura social em que um grupo político, agora de origem diversificada, formado predominantemente de negociantes mercantis, não homogêneo internamente, daí o caráter contraditório e conflituoso do grupo, exigia a manutenção, domínio e avanço na “capacidade de institucionalizar seus interesses, impor a toda sociedade regras, padrões de condutas e modos de racionalidade que tornem “normal” e “natural” o seu domínio (ALMEIDA, 2019, p. 29)”.

Tomando como empréstimo o conceito de “estrutura” de Anthony Giddens, Almeida (2019), destaca o caráter “viabilizador, não apenas restritivo” do conceito, e vai além, o identifica como a capacidade de ele mobilizar ações coletivas e repeti-las transformando-as em “normais” e “naturais” atitudes, normas, ideias e comportamentos.

Dessa forma, as classes dominantes impõem as suas ideologias omitindo que “a branquitude pode ser definida como (...) uma posição em que sujeitos que ocupam esta posição foram sistematicamente privilegiados no que diz respeito ao acesso a recursos materiais e simbólicos, gerados inicialmente pelo colonialismo e pelo imperialismo, e que se mantêm e são preservados na contemporaneidade (ALMEIDA, 2019, p. 50)”. Assim, a ordem social perseguida pelas estruturas compostas pelas instituições do Estado é intrinsecamente excludente e marginalizadora dos blocos sociais não dominantes como encontramos no trecho a seguir

Nossa relação com a vida social é mediada pela ideologia, ou seja, pelo imaginário que é reproduzido pelos meios de comunicação, pelo sistema educacional e pelo sistema de justiça em consonância com a realidade. Assim, uma pessoa não nasce branca ou negra, mas torna-se a partir do momento em que seu corpo e sua mente são conectados a toda uma rede de sentidos compartilhados coletivamente, cuja existência antecede a formação de sua consciência e de seus afetos (ALMEIDA, 2019, p. 45).

Assim, segundo Almeida (2019, p. 35), “o *racismo* é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O *racismo* é estrutural”. Portanto, a pessoa racializada não é apenas vítima do racista ou da instituição, ela é vítima da organização, da natureza constituinte do sistema capitalista, da estrutura social.

Segundo uma das entrevistadas na pesquisa, mulher negra, professora, artesã e ativista que tivera envolvida desde o início no processo de reconhecimento da comunidade do Alto Alegre junto à Fundação Cultural Palmares, o medo tomou de conta das pessoas mais velhas da comunidade ao iniciarem o processo de reconhecimento e luta pela titulação das terras quilombolas junto ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). No imaginário coletivo era preservada a narrativa de que as terras não eram dos quilombolas, elas pertenciam aos proprietários descendentes das famílias brancas, poderosas que controlavam as riquezas da região.

A desconstrução dessa narrativa exigiu esforço dobrado dos jovens quilombolas que iniciaram o processo do autorreconhecimento. Aos poucos, de posse do aprendizado obtido através dos processos de formulação do PBQ, foi-se resgatando o caráter subversivo submerso no inconsciente da geração jovem dos quilombolas, que soube lidar com os enfrentamentos políticos e, ao mesmo tempo, produziram novos conhecimentos, comportamentos e atitudes considerados *efeitos não-antecipados*. A desconstrução da antiga narrativa se deu mediante aos usos de conhecimentos “marginais” adquiridos por fora das fronteiras do sistema de preferências puro do Estado imposto pelos *policymakers*. Foram as atitudes rebeldes e subversivas fortalecidas pelos conhecimentos da ancestralidade, do sagrado e da musicalidade, resgatados a partir dos estudos realizados na fase de formulação do PBQ, que evidenciaram a capacidade da desconstrução da ontologia e epistemologia branca e imposição da ontologia e epistemologia negra como *efeito não-antecipado* do Programa.

Assim pode-se dizer que o combate ao *racismo* passa pelo enfrentamento, pelo resgate às raízes ancestrais, do sagrado e da subversão intrínseca ao bloco da população negra silenciado, submetido à política da desigualdade e da violência.

(...) um processo em que condições de subalternidade e de privilégios que se distribuem entre grupos raciais se reproduzem nos âmbitos da política, da economia e das relações cotidianas. O racismo pode levar à segregação racial, ou seja, à divisão espacial de raças em bairros – guetos, bantustões, periferias etc. – e/ou à definição de estabelecimentos comerciais e serviços públicos – como escolas e hospitais – como de frequência exclusiva para membros de determinados grupos raciais, como são exemplos os regimes segregacionistas dos EUA, o Apartheid Sul-africano e, para autoras como Michelle Alexander e Angela Davis, o atual sistema carcerário estadunidense (ALMEIDA, 2019, p. 27)

Almeida (2019), conceitua *raça* como sendo um mecanismo não “estático” que funcionaria como uma tecnologia da modernidade com a função de classificar e separar os povos e proporcionar as condições materiais para expansão do sistema capitalista.

Como característica biológica, em que a identidade racial será atribuída por algum traço físico, como a cor da pele; Como característica étnico-cultural, em que a identidade será associada à origem geográfica, à religião, à língua ou outros costumes, a uma certa forma de existir (ALMEIDA, 2019, p. 24)

A partir da compreensão da *raça* como tecnologia, utilizada historicamente pelas classes dominantes, percebe-se como são forjadas as teorias políticas e como as relações nas instituições da sociedade capitalista são definidas pela *racialização*, o que torna visível a classificação e a separação entre os grupos brancos privilegiados e os outros excluídos.

É notório, se não revoltante, o silêncio imposto a essa questão, basta analisarmos os estudos de Poulantzas⁹ (1979), estudioso do marxismo dialético e envolvido nas discussões de classes, se omite, silencia, desconsidera por completo essa variável em seus estudos.

De certa forma isso evidencia a deformação do formato das estruturas sociais que superestima a ideologia do grupo dominante branco, e, isso é intrínseco às formações sociais capitalistas, o que causa desequilíbrio de forças, originando um sistema conformado em cima das disputas pela hegemonia no domínio das instituições e da política do Estado que é apresentado como uma arena relacional de brancos. Assim, a política do Estado, sendo relacional, de predomínio da branquitude, apresenta-se como uma síntese das *relações racializadas* impostas como “consensos”, resultado de uma espécie de *condensação material das contradições permanentes e dos conflitos da luta de classes do sistema capitalista* (POULANTZAS, 1977).

Na diversidade de elementos que constitui a *condensação material*, pode-se destacar, primordialmente, a *raça* como categoria sociológica relacional, construída ontologicamente. *Raça* como elemento estruturante da organização e expansão do sistema capitalista, e como parâmetro classificatório entre os indivíduos nas próprias relações econômicas, políticas e ideológicas. Mesmo não sendo considerada por sociólogos e historiadores como elemento constituinte, exclusivo, a *raça*, percebida nas *relações racializadas*, sinaliza o percurso a ser seguido pelas civilizações europeias na fabricação do arcabouço seja das guerras ou seja na reprodução do capital.

⁹ Nicos Poulantzas, Atenas, 21 de setembro de 1936 — Paris, 3 de outubro de 1979) foi um filósofo e sociólogo grego. Poulantzas era marxista e membro do Partido Comunista da Grécia. Exilou-se em Paris, onde lecionou a partir de 1960. Foi aluno de Louis Althusser, do qual herdou uma interpretação do marxismo inovadora e controversa chamada de althusserianismo, com a qual rompe posteriormente. Suas obras resumem-se em uma complexa análise funcional das Estruturas ou Instâncias - o Econômico, o Político e o Ideológico - do Modo de produção capitalista, sobretudo no que diz respeito à forma como essas estruturas determinam as práticas sociais que as sustentam (MARTINS, 2008).

A *raça*, então, se configura como tecnologia de classificação e separação entre povos, sendo primordial, na construção das bases filosóficas da modernidade. Almeida (2019), afirma com base no pensamento filosófico, que a ideologia das classes dominantes se torna hegemônica quando se reproduz como produto para assimilação geral, da totalidade da formação social. Consumida pelo uso constante dos serviços oferecidos pelos aparelhos de estado, políticas públicas e agentes de estado, que trabalham rotineiramente para reproduzir os efeitos distorcidos do real. A partir dos quais essa ideologia se impõe como conjunto de valores universais e, entre esses valores, reproduz-se os efeitos das *relações racializadas* marginalizando os “outros” – os não brancos. Como defende Meszáros (2004)

(...) é um sistema orgânico de reprodução sociometabólica, dotado de lógica própria e de um conjunto objetivo de imperativos, que subordina a si – para o melhor ou para o pior, conforme as alterações das circunstâncias históricas – todas as áreas da atividade humana, desde os processos econômicos mais básicos até os domínios intelectuais e culturais mais mediados e sofisticados (MESZÁROS, 2004, p. 16)

A partir da ideia se conclui então, a realidade é distorcida do mundo que conhecemos. Na verdade, é um reflexo que se tem do que é permitido conhecer. A relação dos valores burgueses em choque ideológico constante com os valores dos blocos das classes dominadas determina o avanço das relações produtivas e até o nível da divisão social do trabalho. Assim, a ideia de *raça*, *racismo* ou *racialização* se impõe como “normal” ou “natural”, se impõe como tecnologia classificadora dos lugares e das relações entre os indivíduos nas relações de forças que compõe o Estado. Basta observar as representações da população negra nos produtos da mídia entre novelas, filmes, músicas, ou até mesmo nos espaços de atuação nos cargos de representatividade na política e nas altas esferas da sociedade (ALMEIDA, 2019). Segundo o autor

(...) o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional. O racismo é estrutural. Comportamentos individuais e processos institucionais são derivados de uma sociedade cujo racismo é regra e não exceção (ALMEIDA, 2019, p. 38)

Percebe-se o quanto a concepção de *raça*, como tecnologia classificatória e separatista da modernidade, está na base, nos fundamentos das formações sociais e

na constituição das relações político-sociais e institucionais. Assim o racismo segundo Almeida (2019) é

(...) uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam (ALMEIDA, 2019, p. 25)

Assim o *racismo estrutural* é mantido na sua essência desde a base da infraestrutura à superestrutura constituindo o que o autor irá chamar de *racismo institucional*, “tratado como o resultado do funcionamento das instituições, que passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios a partir da raça (ALMEIDA, 2019, p. 29)”.

A *raça*, racismo e a *racialização* balizam o grau da participação e posição hierárquica. A inversão produzida pela hegemonia ideológica das classes dominantes produz efeitos tão intensos no processo de reprodução social, que até mesmo indivíduos do bloco racializado reproduzem os efeitos nefastos. Veja no recorte abaixo uma pequena dica de como circulam as *relações racializadas* nas produções acadêmicas:

Ademais, a própria indiferença teórica sobre a desigualdade racial nos campos político e econômico é fundamental para constituir um imaginário racista, pois, assim, sem críticas ou questionamentos, a discriminação racial ocorrida nas relações concretas aparecerá à consciência como algo absolutamente “normal” e corriqueiro (ALMEIDA, 2019, p. 44).

Essa afirmação de Almeida (2019), corrobora com a dificuldade enfrentada de localizar entre os grandes vultos acadêmicos, trabalhos dedicados aos *gritos* e *silêncios* impostos historicamente à população negra, mesmo a *raça*, *racismo* e *relações racializadas*, sendo evidentes nas bases, na infraestrutura da sociedade, e, também, na superestrutura, não são anomalias ou dissensos, são fundamentos que impedem a vivência dos direitos humanos e da cidadania. Segundo Fanon (1968)

A descolonização, que se propõe mudar a ordem do mundo, é, está visto, um programa de desordem absoluta. Mas não pode ser o resultado de uma operação mágica, de um abalo natural ou de um acordo amigável. A descolonização, sabemos-lo, é um processo histórico, isto é, não pode ser compreendida, não encontra a sua inteligibilidade, não se torna transparente para si mesma senão na exata medida em que se faz discernível o movimento historicizante que lhe dá forma e conteúdo. A descolonização é o encontro' de duas forças congenitamente antagônicas que extraem sua originalidade

precisamente dessa espécie de substantificação que segrega e alimenta a situação colonial (FANON, 1968, p. 26).

São exigidos *gritos* para romper o *silêncio* histórico, e, envolver a *racialização* como elemento estruturante das relações econômicas, sociais, culturais, ideológicas e de todo os outros tipos que definem as relações humanas como forma de descolonizar e de tornar a sociedade de direitos e de plena cidadania.

Em entrevista, uma liderança, mulher negra, ativista, pedagogo, gestora escolar relata sobre a necessidade desses *gritos* para quebrar os *silêncios* seculares impostos ao seu povo.

Eu vou ser muito sincera, eu fico indignada quando o município só reconhece a comunidade no mês de novembro, e as escolas começam a ligar para gente ir lá fazer uma palestra no dia 20 de novembro. A exemplo de uma faculdade que me convidou para participar de uma reunião para uma live, e ele disse assim: “ah! Quando for em novembro a gente te chama de novo”. E, aí, eu não silencieei, porque eu não calo mais, e aí eu falei: amigo, a gente tem o ano inteiro para trabalhar a política da igualdade racial, não é só o mês de novembro. Aquilo ali para mim já foi um desastre, e no município também tem acontecido isso. A comunidade quilombola, ela é vista quando, ah! Falou de nego, lá na comunidade quilombola, chama lá alguém de lá. Entende? A cultura da comunidade ela é vista no dia 20 de novembro e quando precisam de alguém para falar sobre as questões étnico-raciais, aí sabem nos chamar. Porque sabem que melhor do que ninguém a gente conhece essa política. Mas a gente precisa que essa política seja conhecida pelos outros. Que essa política transversalize não só nas secretarias, mas nas escolas, com as crianças, com os adolescentes (Informação verbal)¹⁰

Descolonizar os pensamentos, educar os educadores, massificar a ideia de que o racismo é violência contra a dignidade das pessoas. Que o peso simbólico e material da narrativa racista causa prejuízos irreparáveis à sociedade e encoberta crimes contra a dignidade humana.

2.2 AS BASES HISTÓRICO-FILOSÓFICAS DAS RELAÇÕES SOCIAIS RACIALIZADAS COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DO SISTEMA CAPITALISTA

Considerando o que foi exposto, Foucault (1976), corrobora com o arcabouço da genealogia do racismo como fundamento do Estado moderno. Da mesma forma que Almeida (2019), Foucault (1976) desenvolve uma análise histórico-filosófica sobre

¹⁰ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

a presença das relações racializadas no período de transição do poder do soberano, nos séculos XVII e XVIII, para o Estado moderno do biopoder do final do século XVIII e XIX. Destaca que a transição foi paulatina entre a superação de um sistema disciplinador dos corpos para outro regulador. Foucault (1976), partiu da premissa de que o poder do Estado para ser exercido reivindica o direito de vida e de morte dos governados. Nos Estados modernos, até meados do século XVIII, o soberano decidia pela vida e pela morte do súdito. Já por esta época e, depois, no século XIX, com a substituição do soberano pelo pacto social, prevaleceu o mesmo direito, só que com uma nova roupagem, o novo direito de fazer viver e deixar morrer. De qualquer forma, o poder do Estado é exercido sob ameaça do direito de viver ou de deixar morrer. Nesse constante estado de guerra, o Estado define quem deve viver e quem será deixado a morrer. E, segundo o autor, os critérios da *raça*, *racismo* e *relações racializadas* são as tecnologias necessárias para classificação na era do biopoder.

Essas categorias; *raça*, *racismo* e *relações racializadas* se estabelecem como fronteiras biológicas claras, entre os que podem e os que não podem usufruir dos privilégios e, ao mesmo tempo, classificam e separam a população subdividindo-a em subgrupos a partir da *raça* como forma de fragmentar, desequilibrar e introduzir censuras num continuum biológico investido pelo biopoder (FOUCAULT, 1976).

Além da *raça*, *racismo* e das *relações racializadas* servirem para classificar, elas ainda autorizam a matar, como mecanismos de preservação da *raça* e ao mesmo tempo, funcionam como garantias de privilégios, que são justamente os critérios que legitimam o direito de homicídio que será requerido como uma necessidade pelo Estado. Foucault (1976), não se refere apenas aos homicídios diretos, defende a ideia da morte por falta de oportunidades, pela exclusão da política, por deixar morrer nas filas do sistema de saúde, pela ignorância fruto da deficiência educacional, pelas políticas públicas deficitárias de habitação e assistência social. Enfim, a *raça*, o *racismo* e as *relações racializadas* impedem o exercício da liberdade e da igualdade e instauram a ordem do deixar morrer como princípio da economia do biopoder.

Segundo Foucault (1976), é parte constituinte do Estado moderno e de seu biopoder os elementos *raça*, *racismo* e as *relações racializadas*. O Estado disciplinador e regulador utiliza dessas tecnologias para dissimular a política do fazer viver e deixar morrer.

Tenta-se inter cruzar, mesmo que de forma simplória, esses elementos de *raça*, *racismo* e *relações racializadas* da teoria do biopoder de Foucault (1976), com a

interpretação dos mesmos elementos como constituintes da teoria do pacto da branquitude de Bento (2022), e presume-se que as ideias dos autores possuem pontos quase similares em torno do pacto da governabilidade, da ideia de um grande acordo unilateral localizado na subjetividade coletiva com fins primeiros de manutenção dos privilégios de um grupo. Mais especificamente, no caso do Brasil, do grupo responsável pela formatação e defesa da ideologia da democracia racial hegemônica durante a segunda metade do século XX.

Esse pacto da governabilidade pode ser localizado na subjetividade coletiva e seria um mecanismo mediador da construção da realidade da formação social brasileira. A subjetividade coletiva é manipulada pelas ideologias das classes dominantes, com reprodução imediata em todos os aparelhos do Estado e instituições sociais, o que torna turva a compreensão dos mecanismos da exclusão e da marginalização contidos nas relações racializadas, aprofundando o distanciamento entre o real vivido e o real construído pela mediação ideológica (ALMEIDA, 2019).

(...) o Estado capitalista deve atuar no sentido de criar o isolamento da classe trabalhadora, não permitindo que ela se organize e que crie mecanismos para pôr fim ao seu isolamento. Esse efeito se alcança através da estrutura jurídico-política do Estado, (...). Em segundo lugar, ele deve agir para cancelar o isolamento econômico dos membros das classes dominantes e suas frações, realizando sua unidade e estruturando sua hegemonia junto às classes dominadas. Para que a unificação de um bloco no poder sob a hegemonia de uma classe (ou fração de classe) alcance o resultado de coesão da unidade de uma formação, é necessário que a classe ou fração hegemônica alcance êxito no campo ideológico e jurídico-político, sobretudo porque necessita apresentar seus interesses específicos de classe como interesses gerais do Povo-Nação (NASCIMENTO e SANTIAGO, 2022, p. 210).

Segundo Bento (2022), essa reprodução ideológica faz parte do pacto da branquitude, através do qual, vem sendo construída a história das instituições e da sociedade sem considerar a contribuição da população negra, invisibilizada e contida nos *gritos* e *silêncios* historicamente. Essa invisibilidade da população negra é reproduzida nas instituições públicas e privadas e na sociedade civil que a define, regula e transmite como ferramenta de homogeneização e uniformização dos comportamentos e atitudes, reproduzida nos processos, nos sistemas de valores, mas, também, no perfil dos seus empregados e lideranças, que majoritariamente se constitui de indivíduos do sexo masculino e brancos. Essa invisibilidade atravessa gerações e se altera pouco na hierarquia das relações de dominação na qual está

incrustada. Segundo Bento (2022) esse fenômeno que perpetua a invisibilidade da população negra tem um nome, pacto da branquitude, e sua perpetuação no tempo tem a cumplicidade não verbalizada das pessoas brancas.

Os elementos *racismo* e *relações racializadas* são produtos da mesma tecnologia, “raça”, e estão a favor do pacto da branquitude, que tem como objetivo final, a invisibilidade do negro na sociedade. Portanto, *raça*, *racismo* e *relações racializadas* estão imbrincados no complexo pacto da branquitude, silenciando os *gritos* dos negros e negras, mantendo a hegemonia dos privilégios do branco. Mesmo que Schucman (2010), defenda que *raça* seja apenas um conceito social e não biológico, o peso nas experiências cotidiana do negro é cruel e violento. Segundo a autora, a categoria *raça* apesar de refutada pelas ciências biológicas e sociais, ainda se constitui em tecnologia de separação e classificação, tendo efetivação, em outros dois produtos que são o *racismo* e as *relações racializadas*.

Foucault (1976, p. 205), define a função do racismo em duas, a primeira, vinculada à separação que ocorre entre os que devem viver e os que devem morrer, e a segunda, seria o racismo como uma relação de preservação da vida enquanto grupo privilegiado, no qual se diz, “para viver você deve massacrar seus inimigos (...), se você quer viver, o outro deve morrer”.

Já a *racialização* ou as *relações racializadas* funcionariam como fase ulterior, como afirma Hochman (2019), usando alguns elementos do conceito de raça de Kant, o autor elabora uma ideia de *racialização* ou *relações racializadas*, que se apresentam como o tratamento dispensado a um grupo ou a um indivíduo resultante de um processo pelos quais aspectos de linhagem humana e entidades, formados devido ao isolamento reprodutivo, transmitidos de geração à geração, interferem no convívio geral em dada formação social.

Segundo uma entrevistada, uma liderança, mulher negra, ativista, pedagogo, gestora escolar, nos seus relatos, confirma que a linhagem na comunidade do Alto Alegre remonta a história de sobrevivência e luta dos seus ancestrais indígenas e africanos e que por laços matrimoniais iniciaram o processo de povoamento das áreas que hoje são reivindicadas como terras do quilombo e que define quem integra ou não a comunidade.

Nego Cazuzza fugiu e conseguiu se instalar numa aldeia indígena, onde a indígena da etnia paiacú, ela acolhe o nego Cazuzza, e tem todo esse cuidado com ele, e eles acabam se relacionando e a partir daí dão origem a

comunidade de Alto Alegre e Base. Que são as duas comunidades que para nós são as duas referências. As comunidades de Base e Alto Alegre elas sempre foram uma só, o que nos divide sempre foi o córrego. Por isso que existe a história do Buriti, por conta dos indígenas que lá havia, e a gente conhece a partir deles que o nome da indígena que casou e construiu a comunidade junto com nego Cazuzza é a neguinha do Buriti. Essa é a única referência de nome dela que temos (Informação verbal)¹¹

Essa linhagem construída por Cazuzza e neguinha do Buriti representa a ideia geral de Kant sobre os elementos constitutivos da “raça”: isolamento reprodutivo transmitido de geração a geração e ancestralidade.

Considerando as principais ideias apresentadas pelos autores Foucault (1976), Almeida (2019), Hochman (2019) e Bento (2022), consegue-se aproximá-los no sentido de que eles atribuem, entre outras motivações, à reprodução da tecnologia da *raça*, *racismo* e *relações racializadas*, à política colonialista nas origens históricas e materiais do sistema capitalista provando a imposição da ontologia e epistemologia marginalizadora das populações não-brancas.

Segundo Bento (2022, p.17), houve uma construção de base filosófica ao apresentar “o modo imaginário como posições de inferioridade para aprisionamento do outro”, foi construída pela Europa e levada aos mundos desconhecidos. De continente exaurido de riquezas, em poucas décadas, a Europa tornou-se rica e civilizada. Enquanto a África e Ásia, até então ricas tornaram-se carentes e não civilizadas. Bento (2022) destaca o discurso europeu que valorizava o tom de pele para definir, juntamente às estratégias econômicas, as bases dos status e do valor nas formações sociais.

A referida autora se diferencia de Almeida (2019) pelo trato dado à questão racial, ela investiga a força da *raça*, do *racismo* e das *relações racializadas* a partir de uma reflexão sistemática sobre os padrões da branquitude. Bento (2022), defende que há um pacto da branquitude, motivado por um comportamento narcísico que causa a racialização das relações sociais, e impõe a violência pelo medo da quebra do pacto e da perda dos privilégios. “Esse pacto da branquitude possui um componente narcísico, de autopreservação, como se o ‘diferente’ ameaçasse o ‘normal’, o ‘universal’. Esse sentimento de ameaça e medo está na essência do preconceito, da representação que é feita do outro e da forma que reagimos a ele (BENTO, 2022, p. 11)

¹¹ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

Ainda nessa perspectiva, a autora constrói uma reflexão aprofundada sobre as ausências dos brancos na história dos *silêncios* e *gritos* da população negra, o que sustenta a ideia de perpetuação da *raça*, do *racismo* e das *relações racializadas* como tecnologias do mando. Ela interroga; se houve escravidão, alguém, escravizou. Se há violência física contra o negro, alguém é o agressor. Se temos preconceitos, discriminação e relações racializadas, alguém é responsável pela reprodução. Não é que a autora esteja desconsiderando a presença física dos brancos agressores na história, ela simplesmente resgata a figura dos brancos enquanto seres degenerados, sádicos e corruptos, ausentes nas narrativas da história universal tradicional.

Bento (2022), é incisiva ao caracterizar o pacto da branquitude como pacto narcísico em prol do mando, ao se referir ao silêncio secular diante dos atos vergonhosos, como assassinatos e violações sofridas pela população negra, cometidos pelos ancestrais brancos, omitidos da história, numa espécie de sepultura secreta, segredos coletivos de proteção a supremacia branca. Esse silêncio imposto preserva a supremacia branca e torna os atos anti-humanitários cometidos no período da escravidão, que corresponde a 4/5 da história do país, ou aqueles que ainda ocorrem na atualidade como conjecturas históricas vistas nos livros de história e nos acervos de museus.

Já com relação a população negra, a história muda de figura, inverte-se o teor dos conteúdos dos livros de história, há inúmeros estudos científicos realizados, principalmente no século XIX, que buscam comprovar a teoria da inferioridade e a inaptidão dessa população à vida acadêmica, como, por exemplo, ao trabalho intelectual, à vida social nas rodas de celebridades entre outros (ROMERO, 1906, RODRIGUES, 1957, VIANA, 2005). Entretanto, segundo Bento (2022), são raros os estudos que investigaram o caráter perverso, degenerado e narcísico dos brancos opressores na história universal. A autora defende que o estudo da história da branquitude se iniciou timidamente nos Estados Unidos e que se destacou mesmo que de forma supremacista, e pode ser dividida em “ondas” mais do que no Brasil.

Bento (2022) destaca que a primeira onda foi o período deflagrado com a publicação da obra de Du Bois, o livro *Black Reconstruction in America*, discutindo a identificação dos indivíduos da classe trabalhadora branca com o pacto da branquitude da classe dominante branca, que fragilizavam os conflitos da luta de classes, porque não aceitavam os trabalhadores negros buscarem interesses políticos, sociais e ideológicos distantes da branquitude. A segunda “onda”, pode ser

delimitada a partir de um leque maior de pesquisadores que se debruçou sobre a temática e desenhou um quadro em que apresentava a branquitude como invisível, já que “as instituições legais definem quem é branco e assim distribuem acesso ao material e aos avanços ligados à branquitude caracterizada como uma propriedade, um bem (BENTO, 2022, p. 15), assim, os atos supremacistas brancos eram “comuns” e tidos como “normais”, portanto, os negros eram inexistentes. E teve destaque nessa segunda “onda”, Peggy McIntosh (1988). Na terceira “onda”, a autora destaca os estudos de Henry Giroux, defendendo os interesses da população negra em contestação pela população branca que se sentia ameaçada no que ela chama dos seus direitos, mediante às vozes negras que se articulam e se movimentam na luta pela igualdade nos Estados Unidos.

No Brasil, a autora defende duas "ondas": a primeira, durante o século XIX, formada por autores que defendem a inferioridade biológica da população negra, comprovada até mesmo por exames cranianos feitos em laboratórios, o que comprova os métodos tendenciosos das ciências exatas do passado recente, e por isso, o grupo subalternizado da população negra teve a imposição do *silêncio* histórico materializado nos séculos de escravidão. Esse período da primeira “onda”, teve inspiração na teoria do darwinismo social e nos autores evolucionistas. Já a segunda onda, foi concentrada, segundo a autora, durante a primeira metade do século XX, formada por autores que defendem que a escravidão foi responsável pela deformidade psicológica da população negra. “É interessante destacar que nenhum desses grupos de estudiosos apontou a existência de uma ‘deformação’ na personalidade do escravizador, isto é, do branco (BENTO, 2022, p. 45)”.

Bento (2022), corrobora ainda com a ideia de que as relações racializadas no Brasil estão na natureza constitutiva da formação social e material, fomentadas pela ideologia do pacto da branquitude transferido da Europa e imposto ao novo mundo na época das invasões ibéricas.

Percebe-se nessas discussões, que não consegue-se entender as relações racializadas que resultam em *racismo*, *racismo estrutural*, *preconceito e discriminação* racial no Brasil, e vice-e-versa, se não souber as razões histórico-filosóficas que motivaram os comportamentos e as relações políticas do período de constituição do sistema capitalista importado para o Brasil. E nem as configurações conformadas internamente a partir da implantação e desenrolar do pacto da branquitude nos trópicos, e que foram responsáveis pela disseminação e perpetuação de tais

comportamentos. E nem se conseguirá combatê-los se não investir em educação, cultura, relações familiares e sociais não racializadas, relações de trabalho mais igualitárias e, acima de tudo, criar-se condições de reparação, além de combater, qualquer forma de exclusão da população negra das benesses do Estado de direito.

Usar o termo *racialização* ou *relações racializadas*, segundo Hochman (2019), tem significado político, pois, oferece um caminho para os grupos que foram entendidos e tratados como inferiores, para se afirmarem, se defenderem coletivamente, enquanto rejeitam a biologização e inferiorização associadas à *raça*. Portanto, a apropriação cultural do termo *racialização* ou *relações racializadas*, alivia os sentimentos de privação e de vazio que assaltam a psiqué do povo negro, e o motiva ao engajamento político nas situações de tensão em que colidem com os projetos políticos e lutas reivindicatórias por direitos sociais e cidadania na sociedade moderna.

Segundo Mills (1997), há um contrato racial que precisa ser reformulado, quando o autor analisa o contrato social dos autores contratualistas da época moderna como Rousseau, Locke e Hobbes. Mills (1997), é tentado a desmembrar o contrato social e localizar outros contratos intrínsecos como o contrato político, o contrato moral, chegando a concluir que existe uma terceira camada constituindo o contrato “epistemológico”, entrecruzado entre os demais, e que é nesse contrato no qual a *raça* favorece a compreensão do pacto social, e que está, também, presente nos outros contratos “subsidiários”, interligando e sustentando as relações entre o estado de natureza e o contrato político e entre a moralidade vivida e o contrato moral.

Enquanto Foucault (1979), Almeida (2019) e Bento (2022) trataram as *relações racializadas* como pacto social geral, Mills (1997), no contrato *racial* e em todos os contratos subsidiários que o compõe, tratou-as como tecnologia da subjetividade coletiva com peso material nas vidas da população não branca, e que como contratos de valor epistemológico e geral possuem cláusulas, normas ou regras específicas jurídico-ideológicas de forças coercitivas que exigem ordem e execução.

Mills (1997), define o contrato *racial* como conjunto de acordos ou meta-acordos formais ou informais com valor superior sobre outros contratos estabelecidos, pondo limites e validade a todos os outros, selado entre membros de um conjunto de humanos, doravante designados por critérios “*raciais*”, - fenotípicos / genealógicos / culturais – como “*brancos*” e coextensivos a classe de pessoas superiores para categorizar o subconjunto restante de humanos como “*não-brancos*”, e de um status

moral diferente e inferior, consideradas subpessoas, de modo que elas tenham uma subordinada posição civil nas comunidades brancas ou governadas por brancos, ou ainda, nas comunidades em que os brancos já habitam ou se estabelecem ou realizam transações como estrangeiros nas organizações políticas.

Dessa forma, os privilégios diferenciais dos brancos devem ser entendidos como valores universais, privilégios naturais que devem ser preservados, constituindo-se em regras morais e jurídicas, que normalmente regulam o comportamento de todos em suas relações uns com os outros, e que esses privilégios supremacistas brancos não se aplicam de forma alguma em negociações com não-brancos, ou se aplicam, apenas de forma desqualificada, dependendo em parte da mudança das circunstâncias históricas e de qual subconjunto de não-branco está envolvido, mas, em qualquer um dos casos, o objetivo geral do Contrato é sempre a preservação dos privilégios diferenciais dos brancos, como um grupo de poder com relação aos não-brancos, que são explorados em seus corpos, terras e recursos, e a negação das oportunidades socioeconômicas iguais para eles (MILLS, 1997).

Todos os brancos são beneficiários do Contrato, embora alguns brancos não sejam signatários dele. Será óbvio, portanto, que o Contrato Racial não é um contrato do qual o subconjunto não-branco de humanos possa ser uma parte genuinamente contemplada (embora, dependendo novamente das circunstâncias, às vezes pode ser político fingir que este é o caso). Em vez disso, é um contrato entre aqueles categorizados como brancos sobre os não-brancos, que são, portanto, os objetos e não os sujeitos do acordo (MILLS, 1997).

Assim, Charles W. Mills (1997), estabelece-se a natureza do contrato social e identifica que os contratualistas fazem recorte racial brutal, ocultando o valor do contrato “epistemológico” que favorece o entendimento da *raça* como tecnologia da distinção entre os beneficiários de todos os contratos, no caso os beneficiários brancos, mas nem todos, devido, também, ao recorte de gênero, e excluindo veementemente a população não branca dos direitos contratuais.

Chama-se atenção, a afirmação de Mills sobre o aspecto do contrato que considera como “conjunto de acordos ou meta-acordos formais ou informais (contratos de nível superior sobre contratos, que estabelecem os limites da validade dos contratos) (MILLS, 1997, p. 11)”, insinuando caráter esplendoroso, sobre-humano, portanto, com autoridade absoluta, legítima e inquestionável, que abrange todas as

cláusulas, questões e relações entre populações habilitadas moralmente para usufruto do contrato social geral.

Acredita-se residir nesse esforço de impor à coletividade o contrato social como algo supra-humano, quase que de caráter divino, sagrado, à necessidade de preservar os conteúdos dos valores e princípios morais da modernidade que se fundamentaram na figura do homem branco europeu como padrão universal mediante à necessidade de controle, classificação e separação em meio à diversidade humana contactada com a expansão ultramarina e consolidada por fins do século XVIII.

Outra expressão importante que chama atenção é a atribuição de subconjunto aos grupos humanos e a necessidade de detalhamento da exclusão, ao se referir a população não branca, como forma de desvalorizá-la e desabilitá-la das benesses do contrato social geral, e que atribui o significado de meta-acordo, exclusivo para os brancos no contrato, sem preocupações com a humanidade e firmando os princípios histórico-filosóficos *racializados*, fincados nos pilares de sustentação da sociedade moderna, excludentes dos não brancos e os colocando num lugar de segunda categoria.

A superioridade sobre-humana do contrato e a desvalorização da humanidade da população não branca, constituem dois elementos essenciais ao contrato racial, que, epistemologicamente, pode-se acrescentar ao pacto da branquitude de Bento (2022), e às relações racializadas localizadas na constituição econômica, política e ideológica do sistema capitalista informadas por Almeida (2019), com detalhamento jurídico-ideológico alocados como elementos constituintes à crítica à omissão do recorte racial à teoria marxista moderna, da qual destaca-se o conceito de Estado de direito como “arena política” *condensadora das contradições materiais e da luta de classes no capitalismo* analisado por Poulantzas (1977).

Se *raça, racialização e relações racializadas* são elementos ideológicos e tecnologias balizadoras da expansão do modo de produção capitalista, e o Estado se constituiu como arena cooptadora e organizadora desse ideário burguês, eles, a *raça, racialização* e as *relações racializadas*, devem ser localizados entre os elementos das *contradições materiais permanentes e conflitos da luta de classes*, como mecanismos de controle dos blocos das classes dominadas, excluídos dos direitos humanos, sociais e da cidadania, valores básicos do suposto contrato social constituintes do Estado de direitos. *Raça, racialização e as relações racializadas* funcionam como fronteiras da exclusão do acesso ao poder hegemônico nos aparelhos de Estado, já

que, historicamente, o Estado está sob domínio dos blocos hegemônicos das classes dominantes brancas e o contrato racial legitima essas relações jurídico-ideológicas.

Nesse sentido destaca-se as ideias de Poulantzas (1977), sobre o Estado. Vale ressaltar que a opção pela perspectiva poulantziana reside na ideia dialética envolvida na constituição do Estado, visto como, arena central de um equilíbrio de forças em permanente contradição e conflitos de classes. Poulantzas (1977), apresenta o Estado como a *condensação material das contradições permanentes e dos conflitos da luta de classes no sistema capitalista*. Funciona como uma arena contraditória e conflitiva de prevalência do código moral e da psicologia moral constitutiva do contrato social (MILLS: 1997), e intencionalmente omissa nos parâmetros da inclusão nos embates contraditórios e conflitos da luta de classes, da *raça* e das *relações racializadas* que se entrecruzam e, ao mesmo tempo, são embrutecidamente *silenciadas* e excluídas com as históricas lutas de reivindicações por direitos dos povos não brancos.

Na perspectiva de Mills (1997), sempre houve classificação racial em qualquer forma de sociabilidade. O autor faz um breve resgate histórico das conquistas entre povos e detecta as classificações clássicas: *romanos e bárbaros; cristãos e islã; civilizados e primitivos*; e, por último, *branco e não-branco*. Entretanto, o recorte racial sempre definiu o valor dos indivíduos nas formações sociais.

Em Poulantzas (1977), o recorte racial é mantido em silêncio. Todavia, a ideia de fissuras no modo de produção capitalista motiva a pensar na inclusão. Faz se pensar em *gritos* das classes dominadas referindo-se às lutas por direitos e cidadania dos quilombolas, contradizendo o contrato racial e aos privilégios dos não brancos, em busca da voz, desenhando trajetórias históricas conflitivas, se sobressaindo aos imperativos do pacto da branquitude (BENTO, 2022). Construindo nos caminhos tortuosos, conquistas impensadas e concretizadas, tendo como foco a utopia da hegemonia no Estado.

Veja o que diz a ex-ministra da igualdade racial

É, antes de falar de qualquer outra coisa, acho que é legal a gente situar o momento político em que os quilombolas se fortalecem. A partir do qual os quilombolas ficaram mais visíveis no Brasil. É, em 1995, ainda no governo do Fernando Henrique Cardoso, o movimento negro realizou, em parceria com diversos setores progressistas, uma marcha à Brasília. Marcha Zumbi dos Palmares pela vida e cidadania. É, como interlocução com esta marcha a organização de quilombos, já existente naquele momento, fez um encontro específico e agregou o resultado deste encontro à marcha. E, com isso foi fortaleceu o protagonismo dos quilombolas na agenda racial do país. Já havia um trabalho grande, anteriormente feito, mas essa vinculação com a marcha

trouxe uma nova dimensão para a organização dos quilombolas. E, foi entregue para o presidente Fernando Henrique Cardoso, como resultado uma proposta coletiva resultado da construção da marcha, um documento, que foi entregue ao presidente Fernando Henrique Cardoso, com diversas proposições para incremento da política pública de igualdade racial, e os quilombos estavam pautados no meio deste documento. E os quilombolas presentes enquanto sujeitos políticos (Informação verbal)¹².

A ideia de Poulantzas (1977), destaca que o Estado atua na organização e uniformização das relações contraditórias e conflituosas de uma dada formação social. Diz-se que o Estado seria a base material da efetivação, da legitimidade do caráter da superioridade sobre-humana do contrato social com todas as suas instituições hegemônicas. O bloco hegemônico no poder do Estado seria o bloco das classes dominantes brancas beneficiárias do contrato. O Estado defenderia o processo de disputas pela hegemonia entre blocos e seria a arena onde ocorre a síntese da concorrência para definir papéis na reprodução do mando de tempos em tempos. Seria arena das relações de forças para o exercício da hegemonia.

Na compreensão de Poulantzas (1977), o Estado seria a arena na qual ocorre uma espécie de relação de *condensação material das contradições permanentes do sistema capitalista e dos conflitos da luta de classes*. Nesta perspectiva o Estado deixa de ser uma entidade externa às contradições permanentes e aos conflitos da luta de classes, como defendem os liberais e marxistas radicais, e torna-se uma relação de equilíbrio pelo poder entre os blocos das classes dominantes em que, um deles exerce a hegemonia no Estado, mas, sempre fustigado pelas contradições gerais do sistema e pelos conflitos da luta de classes envolvendo as classes dominantes e dominadas.

Essas últimas, as classes dominadas transformam-se em parte essencial no desenrolar dos conflitos na “arena política” do Estado e nas modificações das relações de forças, transformando, também, as relações de produção e toda configuração do sistema capitalista, mediante suas lutas, determinando até mesmo as relações de propriedade. Portanto, esses conflitos entre blocos e classes sociais, que entrecruzam todas as relações nas formações sociais, traduzem as permanentes modificações nas relações de forças gerais, e são sempre responsáveis pelas transformações no sistema capitalista, configurando crises que envolvem toda sociedade, e determinam o enfrentamento contraditório do sistema.

¹² Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

Segundo Poulantzas (1977), uma crise política no Estado se constitui a partir do momento em que são detectadas modificações substanciais nas relações de forças que configuram a luta de classes, modificações, que, por elas mesmas, determinam de modo específico as aparências e profundidade das crises no interior dos aparelhos do Estado.

Estas modificações substanciais expõem as contradições permanentes entre as classes em luta, determinando a necessidade das alianças de classes encabeçadas por parte do bloco no poder e por parte das classes exploradas-dominadas fazendo emergir novas forças sociais e novas relações de forças.

Dessa forma, as crises políticas se pronunciam através da emergência das *fissuras* na hegemonia provocadas pelas disputas entre blocos das classes dominantes e determinam a efervescência das contradições no sistema, a partir das quais, as classes exploradas-dominadas se dividem em blocos de apoio ou de oposição ao bloco das classes dominantes em disputa pela hegemonia. Conseqüentemente, surgem as *fissuras* e contradições permanentes, permitem, também, o fortalecimento das tensões e consensos hegemônicos fazendo se reestruturar novas acomodações que caracterizam as relações de forças em emergência em determinado contexto histórico.

Aqui insere-se o pensamento de Gonzales (1982), defendendo como o momento de *grito* do Movimento Negro Nacional buscou a unificação da causa negra em benefício da luta pelo fim da discriminação e preconceito étnico-racial, num momento de crise política no Brasil.

Além da contribuição das entidades culturais, vale ressaltar que as entidades negras de massa, apesar de todas as tentativas de manipulação por parte do Estado Novo, continuaram seu projeto de resistência cultural. E se nos remetemos às escolas de samba, por exemplo, constatamos que sua produção não deixava de expressar a resposta crítica da comunidade negra em face dos dominadores. À guisa de exemplo, vale recordar o que Candeia e Isnard nos contam a respeito do desfile de 1940 da Portela, cujo enredo era "Homenagem à justiça"; como o samba de Paulo da Portela não foi bem ensaiado, "os componentes mudaram o sentido das palavras trocando 'Salve a Justiça' por pau na justiça..." Esse ato falho diz-nos muito mais sobre o que sentia e pensava a comunidade do que todos os temas de enredo que pintaram durante e depois do Estado Novo. Segundo os mesmos autores, foi a partir de 1955 que elementos da classe média branca passaram a frequentar as escolas de samba. Como já vimos anteriormente, tratar-se-ia de representantes dos setores progressistas brancos. Daí par os anos sessenta, começaria uma série de mudanças nas condições materiais de vida da população negra, como já vimos (deslocamento do campo para a cidade etc.) (GONZALES; 1982, p. 27)

Poulantzas (1977), corrobora com a ideia de que nas crises políticas quando ocorrem as modificações substanciais das relações de forças a *cena política* torna-se relevante. Nela, na *cena política*, pode-se expor as brechas provocadas pelas disputas entre blocos hegemônicos das classes dominantes, e nas quais os blocos das classes dominadas poderão pressionar, apesar de não autônomas, mas resistentes, - aqui insere-se o recorte racial como um dos elementos da resistência, - venham, de certa forma, impor alguns dos seus interesses *silenciados* historicamente.

Por meio das circunstâncias os blocos das classes dominadas agregam aos interesses hegemônicos reivindicações históricas modificando a textura das relações políticas e sociais, dando outras aparências as forças produtivas que exigem posicionamentos divergentes das classes dominantes.

Nessa arena conflitiva ou *cena política* constitui-se a crise permanente do Estado atravessado em todas as suas dimensões pelas contradições do sistema. O Estado com todo aparato e aparelhos de Estado é constituído-perpassado pelos conflitos da luta de classe e, por sua natureza, constitui-se frequentemente na sede e no representante privilegiado de tal ou qual interesse particular: executivo e parlamentar, exército, magistraturas, diversos ministérios, aparelhos regionais-municipais e aparelho central, diversos aparelhos ideológicos, todos buscam organizar e uniformizar a hegemonia da classe burguesa.

Dessa forma, Poulantzas (1977), deixa entender que o poder do Estado capitalista necessariamente é constituído de um equilíbrio de forças instável, que a cada momento de instabilidade, novas conformações surgem, sob o domínio de um determinado bloco das classes dominantes, mas, limitado pela pressão dos blocos das classes dominadas.

Fazendo analogia ao pacto da branquitude (BENTO, 2022), há dependência dos blocos no poder das classes dominantes com relação aos blocos das classes dominadas para satisfazerem determinados interesses sem perder a hegemonia. Há consensos, mas, instáveis, o que permite que ocorram as transformações permanentes e conjunturais e as crises constantes no sistema capitalista. Isso supõe a ideia de que cada elemento do sistema capitalista deve ser visto de maneira isolada, mas, como variáveis que se entrecruzam nas estruturas de poder em Poulantzas (1977), diferente do pensamento marxista tradicional que considera o determinismo da infra sobre a superestrutura. Em Poulantzas (1977), cada elemento do sistema

capitalista se entrecruza determinando e sendo determinado nas crises constantes presentes nas *cenas políticas*.

Dagnino (2004), apresenta a *cena política* brasileira a partir do final dos anos de 1970 abrangendo o período que irá até a promulgação da Constituição de 1988. Nesse intervalo de tempo, a autora defende que a crise permanente do Estado, e, a consequente redefinição dos equilíbrios de forças, se deram redesenhando, o que autora chamou de alargamento do espaço democrático brasileiro. Em que de um lado tem-se a luta pela ampliação dos espaços públicos, motivando à participação da sociedade civil, e, por outro lado, tem-se o projeto de implementação do ajuste neoliberal, que defendia o encolhimento das responsabilidades do Estado, transferindo para a sociedade civil o ônus dos embates nas “arenas” numa postura supostamente neutra.

Dagnino (2004) cria a expressão *confluência perversa* ao se referir ao contexto de crise do Estado capitalista brasileiro em que há os embates pela disputa da hegemonia entre os blocos das classes dominantes. Cada bloco, há seu modo, defendendo o projeto neoliberal e a soberania do mercado. E, simultaneamente, os blocos das classes dominadas, reunidos nos movimentos sociais, nas representações da sociedade civil, nos conselhos gestores, nas ONGs entre outros, marcaram presença nas *fissuras*, ampliando a participação e alargando a democracia, mesmo se debatendo com a *confluência perversa* adotada pelo Estado brasileiro através do uso dos mecanismos legais da força e da lei contra os não-hegemônicos.

Complementa-se o entendimento dessa “*cena política*”, elaborada por Dagnino (2004), entendendo Poulantzas (1977), e a sua compreensão sobre o Estado capitalista que se configura como uma arena em que as tensões nas estruturas econômica, política e ideológica confluem, mas, acontecem isoladamente. Isso se explica analisando as tensões nessas arenas; política, ideológica e econômica, que mesmo ocorrendo numa *cena política* idêntica, são desiguais nos efeitos, devido ao peso das relações de forças.

Numa *cena política* vários elementos se interrelacionam e se tensionam. Entretanto uma arena não interfere na profundidade conflitiva da outra, o que causa contradições, e entre essas contradições, evidencia-se, o descompasso entre o ritmo acelerado na produção material e no acúmulo de riquezas com o consequente aumento das desigualdades econômicas entre os blocos e classes.

Nesse cenário contraditório se entrecruzam o aumento da produção e o acúmulo das riquezas com as desigualdades econômico-sociais entre blocos perpassados por outros elementos relevantes como a corrupção política, que, por sua vez, é determinante e determinada pela alienação ideológica, não necessariamente nessa sequência, a alienação ideológica pode determinar e ser determinada pela corrupção, mas, todos responsáveis pela preservação da preponderância do domínio substancial de quem controla a reprodução do capital, no caso, os blocos das classes dominantes, e a miséria profunda de alguns blocos das classes dominadas que vivem em constante submissão constituem o equilíbrio de forças do Estado.

Nessa *cena política* a disputa pelo poder ocorre entre blocos das classes dominantes que controlam o capital e que se deixam comprometer, momentaneamente, com os blocos das classes dominadas, como garantia de manter a hegemonia, mas, ambos com interesses específicos, o que mantém o cenário das desigualdades econômicas imutável, até que as contradições das próprias estruturas econômicas forcem as crises nas relações produtivas e modifiquem o equilíbrio de forças, entretanto, preservam com imutabilidade o abismo entre pobres e ricos por influências políticas e ideológicas.

Segundo Dagnino (2004), o amadurecimento ideológico dos blocos das classes dominadas no Brasil em atuação político-ideológico desde décadas anteriores de 1980, nos embates contra o regime militar, serviu como um *contendor relativamente consolidado* para impedir aos blocos das classes dominantes de excluïrem *perversamente* os blocos das classes dominadas das tensões nas “arenas políticas” facilitando a instauração, sem resistência, do projeto neoliberal no país. Essa ideia de Dagnino (2004), corrobora com a ideia de isolamento e entrecruzamento entre as dimensões do econômico, do político e do ideológico nas crises permanentes do Estado capitalista.

Dessa forma, pode-se fazer comparativo ao que Poulantzas (1986), teoriza sobre o materialismo histórico aplicado a estrutura do Estado compreendendo os elementos imutáveis do econômico, do político e do ideológico que constituem o *político*, propriamente dito, e por elementos mutáveis das práticas, onde se localizam as transformações dos objetos, das práticas teóricas, políticas e econômicas, que constituem a *política*. Entre o imutável do político e o mutável da política reside a autonomia relativa do Estado e das políticas públicas.

Nessa perspectiva o materialismo histórico é compreendido como teoria contraditória que contém elementos imutáveis (*político*) e mutáveis (*política*) que localizamos em Dagnino (2004; 147), a defesa de que no Brasil, a contenção dos efeitos *perversos* do projeto político dos blocos das classes dominantes e, acima de tudo, o enaltecimento da elaboração da ideia de que a atuação dos blocos das classes dominadas a partir das práticas políticas quando se afirmar: “adquirem especificidade própria na medida em que são forçadas a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução com o campo adversário”, como vivência prática da contradição, onde, o político (imutável) permanece representado pelo abismo da desigualdade econômica, mas, ameaçado pela política (mutável) dos movimentos político-ideológicos fortalecidos internamente pelas tensões nas “arenas políticas” do país da década de 1980 e, que, o Estado foi forçado a se reformular juridicamente e politicamente para manter a hegemonia, redundando na promulgação da Constituição de 1988.

Poulantzas (1986), entende que as estruturas do Estado capitalista não são idênticas nas inúmeras formações sociais. Dependendo do país, da região ou do continente, a conformação das estruturas e aparelhos do Estado se articulam ou se repelem, considerando fatores gerais do sistema, e implicações internas das diversas formações sociais. Com relação aos países latino-americanos, essas estruturas e aparelhos do Estado são postas de forma diferente dos países da Europa. Na América Latina, as classes dominantes nacionais, compostas predominantemente por homens brancos e em menor número, conduzem o processo da hegemonia de acordo com as particularidades pensadas para os locais [abrimos parênteses para alocarmos o que Mills (1997) chama de contrato racial e seus subsidiários: contrato da escravidão e contrato da colonização]. Nesses países ocorre sempre um misto dos modos de produção, ou seja, convivem relações de produção aristocráticas-escravocratas, rurais-feudais, relações mercantis do capitalismo comercial e relações monopolistas-financeiras (POULANTZAS, 1986).

Um dos intérpretes do Brasil, Manuel Bonfim (2002), já afirmava que não podemos comparar a violência dispensada ao processo de formação social e política da América Latina com nenhum outro lugar, porque aqui ao se observar esse processo

se detectou uma espécie de parasitismo¹³ político-social e ideológico, percebe-se também que, mais tarde, com os processos de independência, as características parasitárias foram agregadas ao mando local e, mesmo todo continente liberto da submissão das metrópoles ibéricas, os blocos das classes dominantes dos países livres continuam reproduzindo a violência na forma de conservadorismo e autoritarismo que sempre tem que ser levados em conta em qualquer análise ou avaliação das políticas públicas atuais.

O regime parasitário impunha a escravidão. E porque o regime colonial era o do puro parasitismo, foi imposta às novas sociedades uma organização política inteiramente antagônica e incompatível com os seus interesses próprios, um regime retardatário, opressivo, corrupto e extenuante. Ao mesmo tempo, condenavam-se as colônias a ser o campo de exploração de um mundo de intermediários, que vinham e iam numa corrente contínua, drenando para a metrópole toda a riqueza aqui produzida. Eis a razão por que, exânime, embrutecida, a América do Sul se se achou, na hora da independência, como um mundo onde tudo estava por fazer: era uns 20 milhões de homens, desunidos, assanhados, pobres, espalhados por estas vastidões, tendo notícia de que existe civilização, padecendo todos os desejos de possuí-la, mas carecendo refazer toda vida social, política e intelectual, a começar pela educação do trabalho e pela instrução do abc (BONFIM, 2002, p. 717)

Traz-se a ideia de Manuel Bonfim (2002), como adendo à premissa de que fazer análise ou avaliação de políticas públicas é preciso considerar heranças do passado do regime, do sistema ou do modelo de gestão do Estado em substituição.

Heranças econômicas, políticas e ideológicas do modelo anterior interferem, influenciam no sucesso ou no malogro do modelo novo. O referido autor, apresenta brilhantemente essa premissa na obra *América Latina: males de origem*, que mostra, mesmo sendo ele um autor clássico, do início do século XX, a necessidade de se compreender e aprofundar o conhecimento sobre as heranças políticas, econômicas e ideológicas de um regime, sistema ou modelo de gestão político anterior na fase de substituição por outro.

¹³ (...) uma sociedade que viva parasitariamente sobre outra perde o hábito de lutar contra a natureza; não sente necessidade de apurar os seus processos, nem de pôr em contribuição a inteligência, porque não é da natureza diretamente que ela tira a subsistência, e sim do trabalho de outro grupo; com o fruto desse trabalho ela pode ter tudo. Não há mais necessidade de ver, observar, guardar a experiência e manter-se em contato com a natureza. Deriva daí que não há esforço íntimo para conhecer as coisas e os fenômenos, pois que as necessidades são satisfeitas; nem há o estímulo contínuo, vivaz e eternamente novo, da natureza sobre o nosso entendimento, visto como vivemos dela afastados. Em tais condições, é lógico que a inteligência não poderá progredir, decairá (BONFIM, 2002, p. 651)

Bonfim (2002), considera esses aspectos ao descrever características políticas, comportamentos sociais e morais dos ibéricos impostos à América Latina. E, mesmo sendo um autor com visão histórica limitada sobre as civilizações autóctones, ele desenvolve uma espécie de interpretação dos valores e cultura dos povos originários como suporte para compreensão do contexto da dominação europeia sobre a América. O autor demonstra que o progresso poderia ter se instalado no Novo Mundo se permitida a trajetória evolucionista que ele compartilhava de forma consensual, considerando a capacidade das formações sociais desenvolverem relações de troca no sistema capitalista, se o dominador não tivesse tão determinado em exterminar às populações originárias.

Conforme Bonfim (2002), a violência do dominador sobre os indígenas e negros escravizados no Brasil e na América Latina desenvolveu um processo de tensão no qual a luta pela preservação da vida era constante, e houve por parte do dominador um total desrespeito e apatia aos padrões de comportamentos políticos, sociais e culturais de outros grupamentos humanos, que tiveram como alternativas as fugas, suicídios, assassinatos, como formas imediatas de parar às atrocidades e expropriação. Entretanto, segundo o autor, a classe parasitária, opressora, não consegue se reproduzir no mesmo ritmo e em conformidade com a evolução material da sociedade e logo é revolucionada por outras classes.

(...) À proporção que se passam os anos, e que vai surgindo essa nova população – nativa, desejosa de viver e pronta a disputar à grande massa de adventícios um lugar na vida, à proporção que ela vai engrossando e reclamando o que lhe é de direito, mais estrangeiros, mais hostis e tirânicos se vão tornando os representantes das metrópoles, unidos num sentimento único, funcionários e intermediários. Breve, é a luta, que não findará mais, entre a classe privilegiada pela tradição, pela pátria de origem, solidarizada pelo egoísmo coletivo, ciosa dos seus direitos, garantida pela fortuna, fortalecida pela autoridade, gozadora indisputada até então, senhora absoluta de toda riqueza e de todas posições – e a luta entre ela e as novas populações, extenuadas já ao nascerem, miseráveis, desabrigadas de todo o conforto, ignorante e pobres, mas em todo caso investindo para a vida, e dispostas a tomar conta da terra onde nasceram, aspirando vagamente a fazer alguma coisa de si mesmas. Querem viver, querem as posições, não se conformam à única situação que lhes é oferecida – ir disputar, no eito ou na cozinha, o salário do escravo (BONFIM, 2002, p. 721)

Nesse trecho percebe-se que Bonfim (2002) não pode ser classificado como um teórico marxista, não como um marxista ortodoxo. Entretanto, sua análise demonstra similitudes com a teoria do materialismo histórico ao prever a superação

de uma situação de conflitos da luta de classes quando “a nova população” reivindica seu lugar na América e exige “tomar conta da terra onde nasceu”. E o autor continua, prever, “a luta entre ela e as novas populações”, ao se referir às reações dos povos miscigenados da América lutando contra a classe dos colonizadores metropolitanos.

Assim, Bonfim (2002) aborda questões que Poulantzas (1986), fará análises mais aprofundada sobre o modelo capitalista. Uma das questões em destaque refere-se a estrutura ideológica do Estado capitalista. Poulantzas (1986), destaca que a ideologia das classes dominantes, resumida no imaginário do “Estado de todo povo”, isola as lutas econômicas, as torna interesses privados, procura instituir a legitimidade do imaginário das classes dominantes. Esse imaginário estar presente em todos os espaços das formações sociais, mas, mais especificamente nas instituições estatais que impõem a hegemonia às demais classes sociais. Busca-se aceitação e consentimento das classes dominadas ao imaginário ideológico das classes dominantes. Assim as classes dominadas tornam-se impotentes ideologicamente e economicamente e não se aventuram na luta contra hegemônica, e, sempre, permanecem dependentes das crises gerais do sistema capitalista para impor seus interesses de autonomia e conquista de direitos (POULANTZAS, 1986).

Por fim, Poulantzas (1986), inspira a discussão sobre a função do Estado como organizador e uniformizador da condensação material das relações contraditórias e conflituosas entre blocos das classes dominantes para manterem a hegemonia dos seus interesses contidos no contrato racial, hegemonia especificada claramente na legitimidade das relações fundamentadas nas cláusulas, questões e relações contratuais entre brancos (MILLS, 1997). Entretanto, por várias vezes, percebe-se as *fissuras* teóricas abrindo caminhos para que os blocos das classes dominadas, e, entre eles, os grupos dos subconjuntos não brancos (MILLS, 1997) entrem questionando o caráter epistemológico do contrato social, que na verdade, constitui-se em contrato racial. Os grupos não brancos entram nas *fissuras* da *cena política*, espaço das contradições e dos conflitos entre blocos das classes dominantes e aprofundam as modificações das relações de produção e, conseqüentemente, modificam a divisão social do trabalho dando novo formato à política do Estado como descreve o livro *O capital*.

O capitalista faz valer seus direitos como comprador quando tenta prolongar o máximo possível a jornada de trabalho e transformar, onde for possível, uma jornada de trabalho em duas. Por outro lado, a natureza específica da

mercadoria vendida implica um limite de seu consumo pelo comprador, e o trabalhador faz valer seu direito como vendedor quando quer limitar a jornada de trabalho a uma duração normal determinada. Tem-se aqui, portanto, uma antinomia, um direito contra outro direito, ambos igualmente apoiados na lei da troca de mercadorias. Entre direitos iguais, quem decide é a força. E assim a regulamentação da jornada de trabalho se apresenta, na história da produção capitalista, como uma luta em torno dos limites da jornada de trabalho – uma luta entre o conjunto dos capitalistas, i.e., a classe capitalista, e o conjunto dos trabalhadores, i.e., a classe trabalhadora (MARX, 2013, p. 394).

Nesse trecho de *O Capital*, reside a natureza intrínseca das contradições permanentes do sistema capitalista, em que a mentalidade capitalista como defende Braudel (1987), como a forma em que se conduz, para fins usualmente pouco altruístas, esse jogo constante de inserção do desejo do lucro em todas as práticas que envolve a economia de mercado, causa contradições permanentes e conflitos motivando a luta de classes, exigindo a presença do Estado como uma arena relacional, como afirma o trecho acima, em que *entre direitos iguais, quem decide é a força*. E o Estado seria a instituição autorizada a esse fim.

Assim chega-se à exposição de Poulantzas (1986) sobre *cena política*, conceituada como sendo a periodização de um dado contexto, de uma conjuntura ou de um momento em que ocorre a luta de classes em que ficam claras as práticas das classes, interesses políticos e representação partidária próprias de uma arena de disputas impondo um equilíbrio de forças entre blocos das classes dominantes.

Poulantzas (1986), classifica *a cena política* como lugar de ocupação de três agentes nessa arena, todos agentes das classes dominantes: a classe ou bloco hegemônico; a classe reinante; e a classe detentora, mas que não são isentos da fustigação dos blocos das classes dominadas que se apropriam das *fissuras* provocadas para atuarem modificando o funcionamento de todo sistema capitalista.

A primeira classe seria a que constitui o bloco no poder hegemônico e que integra a classe dominante permanente, que imagina ser naturalmente proprietária da cultura política e ideológica a que todos devem se submeter. Na obra *Raízes do Brasil*, um dos autores clássicos, considerado intérprete do Brasil, ilustra, brilhantemente, a atuação desse bloco ou classe hegemônica.

A família patriarcal fornece, assim, o grande modelo por onde se hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos. Uma lei moral inflexível, superior a todos os cálculos e vontades dos homens, pode regular a boa harmonia do corpo social, e, portanto, deve ser rigorosamente respeitada e cumprida (HOLANDA, 1995, p. 85).

A segunda classe ou bloco seria aquela que ocupa lugares estratégicos no equilíbrio de forças no momento, a exemplo, pode-se falar dos controladores dos espaços onde se localizam os principais tomadores de decisões, que reproduzem a cultura e a ideologia das classes dominantes impostos à toda formação social. Recorrendo ao nosso autor clássico, intérprete do Brasil pode-se falar de um grupo ou mais grupos das classes dominantes responsáveis pela construção e manutenção da figura do *homem cordial*.

No “homem cordial”, a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo, em apoiar-se sobre si próprio em todas as circunstâncias da existência. Sua maneira de expansão para com os outros reduz o indivíduo, cada vez mais, à parcela social, periférica, que no brasileiro — como bom americano — tende a ser a que mais importa. Ela é antes um viver nos outros. Foi a esse tipo humano que se dirigiu Nietzsche, quando disse: “Vosso mau amor de vós mesmos vos faz do isolamento um cativo” (HOLANDA, 1995, p. 147).

No trecho percebe-se o quanto esses grupos são estratégicos na manutenção da ordem e na preservação da hegemonia dos blocos das classes dominantes em meio às constantes crises que caracterizam as contradições permanentes do sistema capitalista.

E a terceira classe seria aquela que ocupa os aparelhos de Estado que dar o aspecto de estabilidade à hegemonia, poderiam ser os ocupantes ou burocratas a nível de rua. Estas frações possuem acordos não diretivos, mas permanentes, que garantem a coesão e a reprodução do mando no sistema capitalista atual. Na obra *Raízes do Brasil*, esses grupos ou classes são classificados como alheios a vida urbana e embebidos dos valores rurais, o que se justifica pela razão do autor está escrevendo sobre a realidade brasileira do início do século XX, entretanto, nos auxilia no entendimento dos traços conservadores e autoritários que ainda influenciam muitos dos comportamentos econômicos, sociais, políticos e ideológicos do Brasil atual.

As nossas academias diplomam todos os anos centenas de novos bacharéis, que só excepcionalmente farão uso, na vida prática, dos ensinamentos recebidos durante o curso. A inclinação geral para as profissões liberais, que em capítulo anterior já se tentou interpretar como aliada de nossa formação colonial e agrária, e relacionada com a transição brusca do domínio rural para a vida urbana, não é, aliás, um fenômeno distintamente nosso, como o querem alguns publicistas (HOLANDA, 1995, p. 185).

A partir desse breve esclarecimento sobre a *cena política* e dos integrantes dos blocos hegemônicos das classes dominantes que a ocupa, em conflitos constantes entre si, e em conflitos, também, com os blocos das classes dominadas, e, entre esses, o bloco das comunidades negras, não branco (MILL, 1997), estes últimos, cavam nas *fissuras* da condensação das relações de forças, e se confrontam na possibilidade de abrir brechas e marcar *presença* e *voz* no estágio e fase atual da *condensação material das contradições permanentes e dos conflitos da luta de classes do sistema capitalista* (POULANTZAS, 1977). Tudo devido aos impedimentos político-sociais impostos historicamente pelas relações racializadas ao acesso a hegemonia nos aparelhos de Estado.

O autor clássico, apesar de fazer recorte racial gravíssimo como *intérprete do Brasil*, defende que o movimento abolicionista culminando no evento de 1888, representaria um divisor de águas na história nacional ao que se refere aos *gritos* e quebra dos *silêncios* históricos da população não-branca.

Se o movimento que, através de todo o Império, não cessou de subverter as bases em que assentava nossa sociedade ainda está longe, talvez, de ter atingido o desenlace final, parece indiscutível que já entramos em sua fase aguda. Ainda testemunhamos presentemente, e por certo continuaremos a testemunhar durante largo tempo, as ressonâncias últimas do lento cataclismo, cujo sentido parece ser o do aniquilamento das raízes ibéricas de nossa cultura para a inauguração de um estilo novo, que crismamos talvez ilusoriamente de americano, porque seus traços se acentuam com maior rapidez em nosso hemisfério (HOLANDA, 1995, p. 172).

O autor, *intérprete do Brasil*, tem razão ao defender o movimento abolicionista como divisor de águas, só que enquanto movimento em evidência midiática e de fortalecimento das pressões nas “arenas políticas”. Mas não foi o único movimento de resistência dos blocos da população negra aqui classificados como blocos constituintes das classes dominadas que incomodam historicamente o equilíbrio de forças nas *cenar políticas*.

Muitos outros movimentos se destacaram historicamente; Quilombos, entre os quais Palmares, revoltas, entre elas dos haussás, malês entre outras que *gritam* na história do país. O que Sérgio Buarque de Holanda defende como sendo “lento cataclismo, cujo sentido parece ser o do aniquilamento das raízes ibéricas de nossa cultura para a inauguração de um estilo novo (HOLANDA, 1995, p. 172)”, defende-se ser uma *fissura* aberta nas contradições permanentes do sistema capitalista para os *gritos* dos blocos das classes dominadas, aqui representados pelos movimentos

negros em busca de se fazer ser vistos em *presença* e *voz* em busca dos direitos sociais e de cidadania num país oprimido pelo conservadorismo e autoritarismo.

Evidentemente, considera-se o distanciamento histórico entre o autor clássico e as pretensões da análise e avaliação das políticas públicas atuais, suas determinações e circunstâncias históricas, entretanto, as ideias dos *intérpretes do Brasil*, influenciam forma de pensar, por esse motivo, busca-se encontrar neles, elementos para entendimento dos fundamentos filosóficos e históricos que constituem a formação social e política e o peso desses elementos na produção das políticas públicas atuais. Portanto, a contribuição de Holanda (1995) é essencial.

Ainda seguindo na compreensão da *cena política* na perspectiva que compreende o Estado como uma relação do equilíbrio de forças, busca-se evidências que possam esclarecer no conceito de Poulantzas (1977), do Estado como *condensação material das contradições as crises políticas* e a atuação dos blocos das classes dominadas.

Evidências conceituais e analíticas que possam, esclarecer a análise, demonstrando elementos que expliquem a exclusão da atuação dos blocos das classes dominadas nas lutas históricas, como faz Mbembe (2016), quando ele apresenta elementos relevantes para compreensão dos impedimentos ao bloco da população não branca (MILLS, 1997), de não ter acesso aos mecanismos de conquista da hegemonia, conseguindo, no máximo, até o presente momento histórico, chegar na luta pela garantia da sobrevivência e da vivência da cidadania que ainda está longínqua.

Mbembe (2016) toma como evidência a resistência da quebra do poder coercitivo da *raça* e das *relações racializadas*, que ainda persiste e fortalece a exclusão e determina o lugar dos blocos da população negra nas formações sociais.

a classificação das pessoas; e, finalmente, a produção de uma ampla reserva de imaginários culturais determinam a instituição dos direitos conforme as diferentes categorias de pessoas, num determinado espaço, como exigência para soberania. E com isso, significa instituir a violência como matéria-prima para a organização política do Estado o que significa que a natureza desse Estado está fundada nos princípios da *racialização* do povo Mbembe (2016, p.135).

Dessa forma, Mbembe (2016), defende a existência de um necropoder e de uma necropolítica, ao se referir às sociedades colonizadas. Esses conceitos são chaves para entendimento da reação dos blocos hegemônicos das classes

dominantes no poder do Estado, quando estes são forçados ao enfrentamento necessário aos blocos das classes dominadas, que cavam nas *fissuras* da condensação das contradições materiais e das relações de forças, mecanismos de resistência e ameaçam a hegemonia. Mbembe (2016, p. 146) afirma, através dos conceitos de necropoder e necropolítica, que “no mundo contemporâneo, as armas de fogo são implantadas no interesse da destruição máxima das pessoas e da criação de ‘mundos de morte’, formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de ‘mortos-vivos’”.

Para entendimento dos conceitos de necropoder e de necropolítica de Mbembe (2016), tem-se que partir do conceito de biopoder de Foucault (1976), como mecanismo de controle dos corpos, da vida e da morte num Estado que se diz defensor da soberania e da autonomia dos cidadãos. O necropoder e a necropolítica de Mbembe (2016), acrescentam ao conceito de biopoder (FOUCAULT, 1976), a visão ampla das condições que levam o Estado a regular e controlar os corpos decidindo quem vive e quem é deixado a morrer. Em Mbembe (2016), o conceito de soberania do Estado está vinculado ao conceito de guerra e de morte como tecnologias de classificação de quem vive e de quem morre e, o autor, busca em Foucault (1976), o conceito de *raça* como sendo um dos elementos determinantes da definição das fronteiras e da política de um Estado.

Como necropolítica, as ações do Estado determinam a separação e a classificação até mesmo do espaço geográfico no qual os cidadãos poderão exercer sua liberdade e sua autonomia. A desobediência aos padrões de comportamentos definidos e orientados pelo Estado, para cada agrupamento humano, aciona o direito de decidir pela vida ou pela morte, como mecanismo de preservação da soberania pautada no antigo princípio da racionalidade.

Nos Estados contemporâneos, essa racionalidade que consistia num conjunto de princípios e normas, através do qual se buscava a concretização da democracia, foi diluída mediante aos interesses do mercado, e fazer política na modernidade tornou-se uma guerra em que até mesmo o uso das armas, das milícias, dos grupos paramilitares, fora do Estado, reivindicam o direito do fazer viver e do deixar morrer os cidadãos. E os elementos de *raça*, *racismo* e *relações racializadas* balizam essa tomada de decisões.

(...) o capital busca perpetuamente criar uma paisagem geográfica para facilitar suas atividades um dado ponto do tempo simplesmente para ter de destruí-la e construir uma paisagem totalmente diferente num ponto ulterior do tempo a fim de adaptar sua sede perpétua de acumulação interminável do capital. Esta é a história da destruição criativa inscrita na paisagem da geografia histórica completa da acumulação do capital (HARVEY, 2005, p. 88)

Percebe-se no trecho acima o movimento centrípeto e centrífugo formador das contradições materiais permanentes e dos conflitos das lutas de classes envolvidos na reprodução do capital no sistema capitalista. Resta evidenciar nesse processo de *destruição e construção da paisagem geográfica* do capitalismo os elementos que adentram nas *fissuras* das crises permanentes e modificam as estruturas das relações de produção e a divisão social do trabalho, e, entre eles, destacar a *presença* ou *ausência da raça, racismo e as relações racializadas*.

A localização dentro do conceito de Estado, Estado como *condensação material das contradições permanentes e conflitos da luta de classes* de Poulantzas (1977), dos conceitos de necropoder e necropolítica de Mbembe (2016), pode fortalecer a ideia de considerar que *raça, racismo e relações racializadas* são elementos impositivos à hegemonia ideológica das classes dominantes na sociedade de direitos, em que as crises do Estado são enfrentadas como crises de perpetuação e continuidade da existência humana no planeta. A função organizadora e uniformizadora do Estado nas contradições permanentes e nos conflitos da luta de classes, definida por Poulantzas (1977), torna-se, no sentido último, garantia da continuidade das relações sociais, assim, silencia, veladamente, as alternativas de novos pactos sociais e políticos, além de definir fronteiras do poder ideológico hegemônico centrado na classe burguesa branca.

Encontra-se nesses dois autores aproximações teóricas sutis, mas, de grande valia para o construto teórico da pesquisa. Em Poulantzas (1977), destaca-se a quebra do equilíbrio de forças na hegemonia do Estado, que fortalece as *fissuras* e possibilita o fortalecimento das contradições e conflitos da luta de classes, acirrando as tensões entre blocos das classes dominantes e blocos das classes dominadas e, também, aponta os conflitos entre blocos hegemônicos das próprias classes dominantes, que se configuram nas crises do Estado que permitem modificações substanciais nas formações sociais.

Já em Mbembe (2016), encontra-se o recurso ao direito de o Estado usar a prerrogativa do fazer viver e deixar morrer (FOUCAULT, 1976), acrescido do direito

ao uso das armas como tecnologia que garante o poder do Estado e das classes dominantes, sobre as classes dominadas, que se fortalece nas crises, tornando as classes dominadas “mortas vivas” sem expectativas, sem potencialidades de reação. Uma verdadeira necropolítica e necropoder.

Assim, Poulantzas (1977), nos fornece as noções sobre o Estado e seu funcionamento, entrecruzando aparelhos de Estado e seus compromissos ideológicos, blocos hegemônicos e não-hegemônicos, em constantes conflitos para manterem o equilíbrio de forças e, mesmo omitindo, as determinações de *raça*, *racismo* e *relações racializadas*, Mbembe (2016), nos ajuda a trazê-los como *gritos* que estão presentes no contrato social ou contrato racial (MILLS, 1993), e que são cruciais para evidenciar as lutas dos blocos das classes dominadas, que na sociedade de direitos, brigam para impor seu direito a vida. Esses *gritos*, para as classes dominantes, representam ameaça que devem ser tratadas como objeto da necropolítica e do necropoder (MBEMBE, 2016).

Segundo Mbembe (2016), o terror e a morte ou o terror e a liberdade definem os objetivos da luta pela existência diária das classes dominadas, quando estas lutam pela sobrevivência e visualizam a morte ou a liberdade. Então, o sentido da existência seriam dois para as classes dominadas; a conquista da liberdade e, se a conseguir, a luta para se desfazer do desejo da vingança com relação ao opressor.

Segundo o autor, a satisfação da liberdade, muitas vezes, reside na morte do opressor que na sociedade democrática de direitos foi colocada fora do contrato social ou racial. Na sociedade democrática de direitos, supostamente, a vida tem que ser preservada, nem que a política do necropoder prove o contrário. Na sociedade democrática de direitos todos somos iguais e as lutas são para garantir esses direitos, principalmente o direito à vida.

No que se refere ao bloco das classes dominadas não branco (MILLS, 1997), a luta pelo direito a vida canaliza o desejo de vingança para a mobilização na luta histórica por reparações por séculos de escravidão, exclusão e violências contra seus corpos, já que suas existências são focadas nas constantes batalhas pela liberdade e não pela morte.

O bloco das classes dominadas não branco (MILLS, 1997), convive com o terror e a morte diuturnamente. A liberdade para esse bloco equivale a sonhos quase inalcançáveis. Lélia Gonzalez (1982), descreve esse desafio quando narra a sistemática repressão policial nos morros do Rio de Janeiro que se concentra sobre a

população negra e sempre acompanhada de injúrias como forma de imposição de uma submissão psicológica através do medo.

Gonzales (1982), denuncia que a repressão policial funciona como um dos impedimentos para que os movimentos sociais negros não busquem unidade e organização mediante as investidas dos blocos das classes dominantes, que se utilizam de todos os meios, para continuar a perpetuação da divisão interna dos blocos das classes dominadas. A narrativa de Gonzales (1982) aproxima a realidade vivida pela população negra no Rio de Janeiro às condições de sobrevivência das populações africanas analisadas por Mbembe (2016) no livro *Necropolítica*.

O tratamento dispensado à população negra estigmatizada, historicamente, pelas relações sociais racializadas e submetida ao poder hegemônico do Estado em crise política, numa sociedade que prega a igualdade entre todos, denuncia a similitude com a necropolítica e o necropoder de Mbembe (2016). No entanto, em momentos de crise política no Estado, segundo o modelo de Poulantzas (1986), os blocos hegemônicos das classes dominantes conflitam entre si pelo poder, e causam brechas que denunciam as contradições do sistema capitalista, e os blocos das classes dominadas se articulam, se mobilizam, e atuam radicalmente para agregar direitos às relações de produção e modificam a divisão social do trabalho trazendo mudanças na *cena política*.

Essa *cena política* pode ser observada, com recorte nas décadas de 1970 e 1980, no Brasil, quando o país atravessou uma crise na qual os blocos das classes dominantes conflitaram entre si pela hegemonia, na época, o bloco das classes dominantes no poder era o bloco de maioria militar, contra a sociedade civil organizada representada por alguns empresários, profissionais liberais, universidades, movimentos sociais, movimento negro unificado e outros blocos de oposição, entre eles, os partidos políticos, que tensionaram as “arenas políticas” e se impuseram ao regime militar, o que evidenciou as *fissuras* contraditórias do sistema capitalista brasileiro, permitindo ao bloco das classes dominadas - aqui mais especificamente o Movimento Negro Unificado (MNU) - atuar como empreendedor de política (*policy entrepreneur*) para agregar reivindicações históricas negras às políticas ou agenda do Estado.

Segundo orientações de González (1982), a criação dos Centros de Luta do Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial, nos bairros, nas vilas, nas prisões, nos terreiros de candomblé, nos terreiros de umbanda, nos locais de trabalho,

nas escolas de samba, nas igrejas, em todo o lugar onde o negro vive e atua como agente social, motivou o fortalecimento dos debates, da informação, da conscientização e da organização da comunidade negra, tornando-a um movimento forte, ativo e combatente, levando os negros a participarem, mais ativamente, na disputa por espaços em todos os setores da sociedade brasileira.

Pela atuação do MNU, e pela participação política dos movimentos sociais negros individualizados, percebe-se uma inversão histórica do uso dos termos *raça*, *racismo* e relações sociais racializadas.

O termo *raça* que até então se constituía como tecnologia que tornou possível a comparação e, posteriormente, a classificação dos mais diferentes blocos humanos com base nas características físicas e culturais na modernidade (ALMEIDA, 2019), se dissolveu na nova semântica política encabeçada pelo MNU, e pela nova gramática das políticas públicas do Estado, após lutas históricas dos povos negros, e ganhou configuração de *grito* de guerra contra o preconceito e discriminação étnico-racial.

Relembrando Schucman (2010), que afirma que no século XX, teve-se avanços nas ciências biológicas e genéticas que garantiram a superação da *raça* como realidade biológica e comprovaram a existência de marcadores genéticos de uma determinada raça presente em todas as outras desmitificando a ideia da pureza racial. Assim, mesmo que os patrimônios genéticos dos seres humanos se diferenciam, as diferenças não são suficientes para classificá-las ou separá-las em guetos.

A ideia de Schucman (2010), tem fundamentação científica, entretanto, nas relações políticas, sociais e ideológicas internas da formação social brasileira, a *raça* continua a determinar o peso material real das relações sociais tornando-as *relações racializadas* como deixa claro Gonzalez (1982), as condições materiais de existência da população negra são submetidas a condicionamentos psicológicos e ataques que precisam ser combatidos, desde tempos remotos da história brasileira, que a população negra sofre diferentes modos de dominação desde a escravidão, ao desemprego, ao subemprego e a descrença na capacidade de exercer atividades laborais relevantes. Em diferentes fases da produção econômica brasileira se reproduz a teoria do *lugar natural* de Aristóteles (GONZALES, 1982), em que a evidente separação quanto ao espaço físico ocupado por dominadores e dominados é essencial para continuidade da reprodução social. Gonzales (1982, p. 15) ilustra muito bem esta separação no Brasil informando que

O lugar natural do grupo branco dominante são moradias amplas, espaçosas, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes tipos de policiamento: desde os antigos feitores, capitães do mato, capangas etc., até a polícia formalmente constituída. Desde a casa grande e do sobrado, aos belos edifícios e residências atuais, o critério tem sido sempre o mesmo. Já o lugar natural do negro é o oposto, evidentemente: da senzala às favelas, cortiços, porões, invasões, alagados e conjuntos “habitacionais” (cujos modelos são os guetos dos países desenvolvidos) dos dias de hoje, o critério também tem sido simetricamente o mesmo: a divisão racial do espaço (GONZALES: 1982, p. 15)

Se não há comprovação científica, mesmo assim, o termo *raça*, e os demais, como *racismo* e as *relações racializadas*, continuam com peso material relevante nas relações políticas, econômicas e ideológicas, o que nos leva a entender o pensamento de Winant (2022), sobre a criação de um conceito para definir *raça* não como carga genética, mas como um processo que cria o *racismo* e a *racialização*. Se não há raças biológicas, então a criação do termo é resultante de um processo relacional do tipo social que é criado, fortificado, vulgarizado, transformado e destruído, dadas circunstâncias, conjunturas e contextos históricos.

A compreensão da *raça* como processo possibilita perceber como agem os aparelhos de estado na construção das relações sociais que passam a ser entendidas como *relações racializadas*, porque, no final das contas, há um fim intrínseco nessas relações, que é a concretização da política do fazer viver e deixar morrer como continuidade do pacto da branquitude. A partir desse entendimento alguns elementos podem ser alocados como pontos relevantes na investigação do processo de construção ideológica que sustenta os blocos das classes dominantes na hegemonia do Estado brasileiro. E, sistematicamente, entende-se às lutas contemporâneas do povo negro na busca das reparações históricas quebrando os *silêncios* e soltando *gritos* de liberdade ao invés de *gritos* da morte.

Hochman (2019), fez estudos sobre a *racialização* e iniciou uma reflexão partindo do conceito de *raça* atribuído a Immanuel Kant, no final do século XVIII, que, segundo a autora, aponta seis pré-requisitos encontrados em povos que sofrem ou sofreram *racialização* e que constituem traços fortes para caracterizar uma *raça*. São eles: as raças se formam devido ao seu isolamento reprodutivo, as raças evoluíram como principais linhagens humanas, as raças são os principais grupos biológicos no presente, a *raça* é herdada biologicamente, a *raça* é o nível taxonômico abaixo da espécie em humanos e, por último, todas as populações humanas pertencem a pelo menos uma *raça*.

Percebe-se que o conceito de *raça* inspirado em Kant se configura, o tempo todo, em um processo. A *raça* se constitui como processo, historicamente, para garantir as condições materiais de existência dos povos e como mecanismo de separação e classificação em meio a diversidade humana. Hochman (2019), opta em separar a *raça* e a *racialização* e defende que a *racialização* é esse processo pelo qual um grupo é entendido como uma importante entidade e linhagem humana formada devido ao isolamento reprodutivo, na qual, características dos membros são transmitidas através da descendência biológica. Chama-se atenção para o fato de que ao haver apropriação desses conceitos não se deve esquecer e nem menosprezar os efeitos ideológicos e históricos deles, e nem o peso material e suas presenças como mecanismos de separação e classificação dos seres humanos, dos quais, se constituem as bandeiras de lutas étnico-racial. Para a população negra, no Brasil, o nascimento de uma criança negra representa o fortalecimento da luta pela existência que tem como foco a liberdade ou a morte, como defende Mbembe (2016), o terror e a morte ou o terror e a liberdade definem os objetivos da luta pela existência da população negra. Fanon (2008) ao se referir ao seu próprio nascimento expressa essa sensação

“Preto sujo!” Ou simplesmente: “Olhe, um preto!” Cheguei ao mundo pretendendo descobrir um sentido nas coisas, minha alma cheia do desejo de estar na origem do mundo, e eis que me descubro objeto em meio a outros objetos. Enclausurado nesta objetividade esmagadora, implorei ao outro. Seu olhar libertador, percorrendo meu corpo subitamente livre de asperezas, me devolveu uma leveza que eu pensava perdida e, extraíndo-me do mundo, me entregou ao mundo. Mas, no novo mundo, logo me choquei com a outra vertente, e o outro, através de gestos, atitudes, olhares, fixou-me como se fixa uma solução com um estabilizador. Fiquei furioso, exigi explicações... Não adiantou nada. Explodi. Aqui estão os farelos reunidos por um outro eu (FANON; 2008, p. 103)

Lutar pelo direito de estar no mundo e buscar o sentido ontológico da existência fez Fanon (2008), na citação acima, definir, claramente, a composição material-ideológica da *racialização* expressa com propriedade no deslocamento do mundo simbólico-material do indivíduo ao nascer, e o peso material da *racialização* ou das *relações racializadas* como fatores de separação e classificação durante toda vida, e mostra, ainda, a natureza das bandeiras de luta da população negra pela reinserção e pelo desafio da quebra do isolamento provocado por determinantes históricos, que

por muitos séculos, silenciaram as condições materiais da exclusão dissipando a liberdade e os direitos.

Em outra passagem Fanon (2008), deixa bem claros os efeitos da *racialização*, quando descreve a sensação de humilhação encarada por ele, quando se aproximava de um branco que exalava ar de superioridade reduzindo Fanon a condição de objeto, o que o impulsionava a se distanciar, a se isolar para longe. Na linguagem de Fanon (2008, p. 106) “que isso significava para mim, senão um desalojamento, uma extirpação, uma hemorragia que coagulava sangue negro sobre todo o meu corpo?”

Essa condição de Fanon toma os corpos e as mentes da população negra, não por escolha, mas por imposição, em qualquer parte do mundo, e contorna os tipos de relações sociais construídas se impondo como elemento para construção dos arcabouços econômicos, políticos e ideológicas nas formações sociais.

Fanon (2008), acrescenta ainda que nem todos os homens negros tiveram a oportunidade de ter essa percepção da perda do sentido ontológico do ser. Não se percebiam deslocados do mundo ao qual pertenciam e, para além dessa percepção, defendiam a sujeição ao mundo do branco como perfeita ontologia.

Hochman (2019), afirma que a *racialização* ou as *relações racializadas* se firmam como marcadores da separação e da classificação entre os seres humanos através, também, da aceitação e até de certa forma da convivência de um certo número de pessoas racializadas, que assume a responsabilidade de calar mediante as atrocidades dos outros, apesar do contexto de violência contra os negros.

Evidentemente que a autora deve considerar a força material do uso da *raça*, *racismo* e das *relações racializadas* como elementos presentes na constituição dos fundamentos da sociedade moderna como diz Almeida (2019), e que o potencial de resistência dos racializados é empregado em ações combativas, comportamentos ativos e de militância, entretanto, o poder da hegemonia do pacto da branquitude causa efeitos de nulidade, negação, violência e até de morte dos *racializados*.

Essa autorracialização dos grupos, também, pode ser reproduzida de forma individualizada sobre alguém que se autodefine ou é definido por outrem pertencente a uma raça para cumprir objetivos específicos. Segundo Hochman (2019), um indivíduo é racializado quando é entendido como um membro de uma *raça* de acordo com a definição de raça de Kant. A racialização individual depende do tempo e do lugar. Da mesma forma, a racialização pode intercruzar as relações sociais nas estruturas ou aparelhos de Estado. Como diz Almeida (2019), esse comportamento é

considerado racista e está vinculado às origens da sociedade capitalista, é intrínseco ao momento de formatação das bases do pensamento filosófico, econômico, político e ideológico que deram configuração ao modelo de sociedade burguesa.

Bell Hooks (2019), discutindo a força da grande mídia em dar continuidade a reprodução do modelo burguês, estuda a pouca relevância dada aos desafios da população negra nos Estados Unidos, e diz, que, muitos dos negros são convencidos de que suas vidas não são complexas e, portanto, não são dignas de reflexões e análises críticas sofisticadas. Mesmo aqueles que estão, com razão, empenhados na luta pela libertação dos negros, que sentem ter descolonizado suas mentes, com frequência acham difícil “falar” da experiência. Seria a autorracialização se impondo material e ideologicamente sobre os próprios negros e reproduzindo a *raça* como processo intercruzado nas relações e definindo os padrões, comportamentos e atitudes no geral. Segundo a autora, há de se ter a compreensão do ser negro para além do criar a semântica de compreender a dor e o prazer do ser negro, há de se ter a necessidade de impor outra perspectiva, imaginar outras gramáticas, descrever outras possibilidades e inventar outros modos que sejam libertadores. Sem essa capacidade nova, o jeito diferente do ser negro não poderá apresentar-se desafiador aos aliados não negros e aos amigos e levá-los a ousar olhar para os negros e quebrar a perspectiva colonizadora.

Hooks (2019), defende que os termos *raça* e *racialização* são usados pela grande mídia como conformadores da representação da supremacia branca, reforçando o desejo de dominar e escravizar o que Almeida (2016), confirma, informando sobre o comportamento racista vinculado às origens da sociedade capitalista e intrínseco ao momento de formatação das bases do pensamento filosófico, econômico, político e ideológico que deram configuração ao modelo da sociedade burguesa. Assim, a ideia de representação da *raça* e da *racialização* de Hooks (2019), veiculada nas imagens produzidas pela grande mídia seria mais um elemento das relações racializadas, constituintes do Estado como arena na qual ocorre a *condensação material das contradições permanentes do sistema capitalista e dos conflitos da luta de classes* (POULANTZAS, 1977), seria um elemento relevante na definição das políticas públicas do Estado em transformação entre as tensões da crise política.

O trabalho de Hooks (2019), é relevante porque traz a compreensão da importância da representação nas imagens construídas para um determinado fim

político, nos induz a compreender que controlar as imagens é central para a manutenção de qualquer sistema de dominação, principalmente, racial. Portanto, segundo a autora, é necessário transformar as imagens, criar alternativas, questionar quais tipos de imagens subverter, apresentar alternativas críticas e transformar visões de mundo e pensamentos dualistas acerca do bom e do mau. Abrir espaço para imagens transgressoras, para a visão rebelde fora da lei, isso é essencial, em qualquer esforço para criar um contexto para a transformação. E, se houve pouco progresso, segundo a autora, é porque os negros e amigos transformaram as imagens sem alterar os paradigmas, sem mudar perspectivas e modos de ver (HOOKS, 2019).

Segundo Hooks (2019), muitas das mentes descolonizadas brancas, e até não brancas, se consideram livres do pensamento racistas e das relações racializadas ao se autodefinirem como não racistas ou defensores da política da igualdade racial, entretanto, se colocam ou colocam seus hábitos, valores, costumes e modos de ver o mundo, como referência, e a negritude, como algo que tem que ser aceita nesse mundo “normal”.

Hooks (2019), questiona a necessidade de uma educação que desenvolva a consciência crítica necessária ao desprendimento dos privilégios baseados nas estruturas da dominação sem causar o sentimento de vítima ou do fazer favor. Precisa-se de luta por uma consciência coletiva preparada para lidar com a ideia de que o exercício da política não precisa, necessariamente, se fundamentar na dominação, que busca fundamentalmente, distorcer e perverter a psiquê de todos os cidadãos, para preservar privilégios provocando feridas.

As pessoas precisam cultivar o hábito de não considerar que andar com pessoas negras e expressar prazer com o contato com a cultura negra, seja algo “legal”, para as pessoas brancas. A maioria das pessoas brancas não sente que esse prazer deveria estar associado ao desaprender o racismo (HOOKS, 2019). Não ser racista, em hipótese alguma, não significa assumir o lugar de fala do racializado, mas, compreender a profundidade da dor causada pelo racismo e das relações racializadas e, acima de tudo, se engajar na luta pelos mecanismos de combate aos agentes causadores da dor, como frente para a construção de um projeto político coletivo de igualdade, e tornar essa luta, uma causa crucial para qualquer política pública, já que o racismo e as relações racializadas são intrínsecas ao pensamento filosófico fundante da sociedade moderna (ALMEIDA, 2019).

Segundo Hooks (2019), é necessário assumir a postura de descolonização das mentes, deixar de ensinar às pessoas negras de que sua negritude é negativa. A autora defende que os negros precisam assumir o compromisso de amar a negritude e disseminar esse amor entre todos. Essa postura poderá dissolver o racismo internalizado que corrói a luta coletiva e dificulta a autoafirmação. Ela, a autora, defende ainda que essa ideia poderá contribuir para que nossas crianças negras venham a ser motivadas a se empenharem na busca do seu próprio sucesso, sem a ameaça frequente, dos sentimentos de inadequação e falta que minam a autoestima e fragilizam o sentimento de cidadania.

Como a autora defende a subversão das imagens, será preciso desconstruir o teor das mensagens imagéticas, principalmente, entre a população negra, pobre, que é bombardeada com imagens que veiculam conteúdos de negatividade, inferioridade e violência à população negra, e deve se produzir imagens libertadoras, que quebrem as paredes da autonegação e empoderem, juntamente com todos aliados, a prática do autoamor como uma intervenção revolucionária que mina as práticas da dominação (HOOKS, 2019).

2.3 OUTRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS E HISTÓRICOS DOS TERMOS “RAÇA”, RACISMO E RELAÇÕES RACIALIZADAS COMO ELEMENTOS CONSTITUINTES DO ESTADO MODERNO

Pinto (2022), contribui na reflexão sobre as evidências que fazem da *raça*, *racismo* e *relações racializadas*, elementos intrínsecos à constituição do Estado e das formações sociais modernas, quando ele, realiza estudos sobre o uso do termo *raça*, na pré-modernidade e chega a conclusões parecidas com as de Hochman (2019). Ambos concordam que *raça*, enquanto categoria biológica não se sustenta, entretanto, *racismo* e as *relações racializadas* demonstraram grande potencial analítico e metodológicos, capazes de abarcar realidades diversas, porque são entendidas como *mecanismo e efeito* de processos de distribuição do poder.

Com essa compreensão o autor desvincula o termo *raça* da *objetividade* científica ortodoxa do século XIX, e cria possibilidades analíticas capazes de entender as realidades de classificação e exclusão nas formações sociais na pré-modernidade.

Na oportunidade, após investigações aos construtos teóricos da década de 1960, Pinto (2022), identificou que possivelmente as existências etimológica e

epistemológica dos termos *racismo* e *relações racializadas* não poderiam ser evidenciadas na pré-modernidade, mas, a classificação e a separação entre as populações e povos desconhecidos predominavam na perspectiva do nacionalismo, do credo religioso, da tradição, entre outras divisões. Segundo o autor, o racismo e as relações racializadas seriam mais um entendimento tardio da construção social da *raça* como tecnologia de separação e classificação.

Enquanto discussão sobre a existência ou não da *raça* na pré-modernidade o autor conclui, que, enquanto categoria de conotação biológica não é permitida a comprovação, entretanto, como categoria sociológica, a *raça* pode ser materializada nas relações em que o *racismo* e a *racialização* se deixam evidenciar. Pinto (2022), chega a essa conclusão, investigando, sobretudo, os atributos que compõem as identidades e a partir dos apanhados, chegou a compreender que o termo, mais propenso a sustentar o caráter de mecanismo e efeito do *racismo* e das *racializações racializadas* seria as relações da etnicidade, como centro da composição das relações identitárias na pré-modernidade. Assim, a etnicidade desempenhava o papel que a *raça* desempenhou a partir da modernidade, trazendo elementos de efeitos políticos e sociais danosos nas relações sociais até os dias atuais devido ao caráter ortodoxo hermeticamente fechado atribuído pela ciência do século XIX.

Essa conclusão do autor possibilitou compreender a fluidez metodológica e analítica que os termos trouxeram e a possibilidade da compreensão do *racismo* e das *relações racializadas*, como substitutos da *raça*, enquanto termo científico hermeticamente fechado, forjado para dar conta da hegemonia europeia na época do colonialismo moderno.

Essa fluidez metodológica abriu novas variáveis de pesquisa confirmando a possibilidade da formulação de novos conceitos e tratamentos às questões metafísicas que podem envolver as relações racializadas e o racismo.

Segundo o autor, o estudo da etnicidade inicialmente permitiu flexibilizar conceitos responsáveis pela coesão social, conceitos, que até então eram negadores e excludentes da realidade de parcela significativa da população, entre ela, a população negra. Conceitos como; nacionalismo, credo religioso, tradição e ideologia omitiam as relações centrífugas e centrípetas internas dos blocos hegemônicos e não hegemônicos das classes dominantes e dominadas desconsiderando as relações de poder nas formações sociais. Com o estudo da etnicidade foi possível compreender a diversidade na coesão social e entender a distribuição centrífuga das relações de

poder, e, portanto, contribuiu para compreensão de novos conceitos como *racismo* e *racialização* que chegaram com potencial metodológico e analítico da realidade.

Dessa forma percebe-se novos critérios que foram estabelecidos na disputa pela hegemonia entre os blocos, orientados não mais pela possível etnicidade ou *raça*, mas pelo *racismo* ou *racialização* já que esses dois termos dão ideia de processo. Como esclarece o autor

Em linhas gerais, “racismo” costuma ser definido como a crença na interrelação entre dados comportamentais estáveis e constantes e características físicas ou fenotípicas; de maneira semelhante, “racialização” costuma ser definida como sendo a atribuição exógena de identidades e características tidas como raciais para um grupo. Ainda que deem conta de estabelecer um contorno para estes conceitos, estas definições não exploram totalmente o potencial analítico destas ideias porque não falam nem sobre os mecanismos e nem sobre os efeitos do pensamento racial (PINTO, 2022, p. 5)

Assim, se a etnicidade foi entendida como o fez o autor, tratando-a como um processo estratégico de conquista do poder por um povo, por uma cultura, por formas religiosas paralelas a outros traços característicos, permitindo um líder, um clã, ou um grupo a se projetar de forma hegemônica sobre os demais, possibilitando a reprodução do processo hegemônico e, depois, também, a descoberta, na modernidade, da *raça*, através do entendimento rasteiro da ciência supostamente isenta da carga valorativa, o que tornou a *raça* instrumento de silenciamento forçado há muitas vozes.

Tudo isso possibilitou mesmo que tardiamente, o entendimento da abertura de um potencial metodológica e analítico para compreensão dos termos, que até então, eram considerados de pouca envergadura na lógica da ciência tradicional, entre eles, o *racismo* e a *racialização* como variáveis de cronologia indeterminada que fogem à rigidez atribuída a *raça* e ao relativismo atribuído a etnicidade, e portanto, possibilita potencial metodológico e analítico para que possamos entende-los em contextos diversos.

Avaliando as mudanças na semântica e nos usos, ora como autonegação e exclusão da população negra, outra ora, como categorias estratégicas de subversão à hegemonia da branquitude que mina as condições materiais de vivência da cidadania de vários povos.

Os termos *racismo* e *racialização* ou *relações racializadas* podem abrir um leque de possibilidades analítico-metodológica, tendo em vista, sua fluidez e

autonomia histórica, enquanto construção social, estes termos são forjados nas mais variadas relações de racialização e por contextos, circunstâncias e ideologias diversas, perfazendo uma trajetória histórica dialética de preservação do caráter classificatório e separador das populações, mas, também, fortalecendo a resistência à carga excludente e material nas diversas etapas dos modos de produção.

Ao se referir às formações sociais sob a hegemonia do sistema capitalista, esses termos *racismo*, *racialização* ou *relações racializadas*, estão presentes na constituição, na natureza do modelo, e pode ser evidenciados através das análises de vários elementos no decorrer do texto que comprovaram a filtragem ideológica, política e social do *racismo*, *racialização* ou *relações racializadas* definindo o perfil do Estado, dos governos, das guerras e paz, além de denuncia-los como elementos constituintes das próprias contradições permanentes e da luta de classes do Estado.

2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

No decorrer do texto foi proposto desenvolver uma discussão teórico-histórica sobre os elementos *raça*, *racismo estrutural* e *racialização*, com o objetivo de construir uma base para a tese de que entre os elementos constituintes da estrutura do Estado Capitalista Moderno estão as relações racializadas, definidoras, ontologicamente, dos elementos constituintes das políticas públicas do Estado em ação.

Nessa perspectiva, Almeida (2019), discutiu a temática de forma ampla e rigorosa o que permitiu evidenciar as condições para que os conceitos de *raça*, *racismo* e *racismo estrutural*, pudessem ser agregados a outros conceitos como os de *racialização* e *relações racializadas* de Hochman (2019) e Schucman (2010) como elementos presentes na constituição filosófica e histórica do sistema capitalista e, conseqüentemente, presentes, ontologicamente, nas relações em todas as formações sociais sob a hegemonia capitalista.

Evidenciou-se que o *racismo* e as *relações racializadas*, apesar de não estarem presentes na história das sociedades pré-capitalistas na forma de categoria ontológica, estiveram presentes e foram sentidas na forma de outras denominações, sejam pelos critérios da tradição, costumes, genética (clã), etnia, e/ou finalmente *raça*, e, por último, por *racismo* e *relações racializadas*, esses elementos predominam e constituem a base da distribuição do poder nas formações sociais.

Evidenciou-se que a cor da pele e o local de origem dos indivíduos sempre serviram como tecnologias para definir a separação e classificação no intuito da inclusão ou exclusão na distribuição das riquezas, e na divisão do trabalho, principalmente no sistema capitalista em que *a raça, o racismo e as relações racializadas* foram essenciais na constituição ontológica do próprio sistema.

É tarefa dos *policymakers* considerar a natureza das sociedades submetidas ao crivo ontológico das *relações racializadas* como mecanismo de poder no capitalista. Seja na fase de formulação, implementação ou avaliação, das políticas públicas, que tem por natureza a coerção social, como informa Lowi (1969), as variáveis de *raça, racismo e relações racializadas* definem as relações de poder e se diluem nas relações centrífugas que compõem as convergências das agendas do governo.

No texto apresentam-se várias evidências de que é preciso internalizar a *raça, racismo estrutural e relações racializadas* como elementos constituintes da ontologia e epistemologia do Estado moderno para poder reelaborar novos paradigmas filosóficos de sustentação das relações não mais racializadas nas formações sociais do século XXI, e construir formações sociais alternativas com efetivos direitos sociais e cidadania plena.

No capítulo seguinte apresenta-se a trajetória teórico-metodológica da trilha que se realizará com o estudo de caso que tem como foco os *efeitos não-antecipados* de uma política pública não implementada, entretanto, impactante de forma efetiva nas vidas de uma comunidade no interior do Estado do Ceará no período de 2004 a 2016, intervalo de tempo em que a Política Nacional da Igualdade Racial foi formulada e implementada.

3 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA

Ao propor analisar e avaliar qualitativamente o Programa Brasil Quilombola, ou *os efeitos não-antecipados* (LOWI, 1995), desse Programa na comunidade do Alto Alegre, município de Horizonte (Ceará) tem-se ciência de que o “estado da arte” está em andamento. Portanto não terá conclusões definitivas.

Nesse sentido, o projeto de tese foi submetida aos rigores dos protocolos de pesquisa do Comitê de Ética em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Paraná sob parecer 6.424.460 – com título: *Gritos e Silêncios na comunidade quilombola do Alto Alegre Horizonte (Ceará) e os efeitos não-antecipados do Programa Brasil Quilombola na construção da cidadania*. Tem como pesquisadora principal a professora doutora Raquel Rangel de Meireles Guimarães, e como pesquisador colaborador Ocleciano de Souza Costa, ambos com vínculos ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPR. A submissão se deu em 31 de agosto de 2023 com aprovação em 22 de novembro de 2023. De acordo com aprovação e protocolos de pesquisa do Comitê de Ética iniciam-se as investigações.

Como se trata do PBQ, um Programa forjado para atender uma demanda constitucional e retirado entre as pautas da pressão política das comunidades negras rurais, posto entre as políticas públicas que compõem a Política Nacional da Igualdade Racial, tem-se que partir da perspectiva da análise e da avaliação do governo em ação, em seus aparelhos de Estado e nas políticas no geral.

Busca-se compreender a natureza e a constituição dos elementos dos processos de formulação e implementação do PBQ como política pública em atendimento às demandas da sociedade, em especial, do movimento negro unificado e das comunidades tradicionais rurais e quilombolas. Portanto, deve-se considerar todas as variáveis possíveis. Como suporte teórico-metodológico aproximado às demandas da pesquisa opta-se por Lowi (1995), “customizado” para dar conta da realidade política brasileira e por ser considerado coerente a uma possibilidade de aproximação metodológica da análise à metodologia das tipologias “distributivas” (*porkbarrel* ou *patronage*), “regulatórias” (*regulatory*), “redistributivas” (*redistributive*) e “constitutivas” (*constituent*) (LOWI, 1995), como método apropriado à discussão nas análises e avaliação do PBQ.

Outro suporte, esse referente aos dados empíricos, que pode ajudar nas evidências sobre o caso envolvido na pesquisa será a leitura das orientações

publicadas em 7 de abril de 1998, na Lei 9625, no artigo 24, que define as diretrizes de todas as políticas, programas e projetos do governo que devam ser formulados, implementados e avaliados como forma de otimização, eficiência, transparência e prestação de contas com a sociedade dos gastos públicos (IPEA, 2001).

Assim, ter-se-á uma referência da ação do governo implantada desde o final do século XX, de orientação à criação de estratégias que garantem os processos avaliativos nas políticas públicas e, ao mesmo tempo, disponibiliza dados significativos referentes a natureza e constituição das políticas do Estado em ação e dos mecanismos responsáveis pela coerção social a partir da tomada de decisões nos aparelhos de Estado.

A partir da leitura desse instrumento legal, a Lei 9625 (1998), pode-se iniciar a sistematização da teoria, métodos e técnicas sobre avaliação necessários para início da construção da *imagem política* do PBQ equivalente ao período de 2004 a 2016. Por assim, entender

(...) os estudos avaliativos deveriam compor um programa de investigação completo, seguindo a lógica implícita do “ciclo de vida” dos programas. Antes de mais nada, seria preciso analisar a pertinência do programa na agenda de políticas públicas (*Needs Assessment*), investigando se responde a uma demanda social efetivamente existente (JANNUZZI, 2011, p. 265)

A pretensão teórico-metodológica busca avaliar e analisar a natureza e a constituição da política pública PBQ, evidenciar procedimentos do governo em ação nas dimensões técnicas, nas pretensões políticas e nas tensões nas arenas, além dos conflitos ideológicos que envolveram todo o processo de formulação e implementação desse programa.

Os processos de tensões nas arenas políticas serão analisados pelo construto teórico-metodológico de Lowi (1995), evidentemente, uma adaptação do construto teórico das tipologias, e avaliados pelo formato do arcabouço teórico de Souza (2002), que caracteriza avaliação como um procedimento de verificação da efetivação das etapas de uma dada política que teria como foco uma desejável quantidade e distribuição de bem-estar.

Além de Souza (2002), outras contribuições foram complementares como a da teoria de Lycarião e Sampaio (2021), sobre a relevância das estratégias de análise de conteúdo como método da compreensão dos embates ideológicos envolvidos nos

processos da produção semântica das fontes e como inseri-las como essenciais nas tomadas de decisões a partir das tensões nas arenas políticas.

A aproximação teórico-metodológica de Lowi (1964-72), com o modelo de avaliação de políticas públicas de Souza (2002) e o método da análise de conteúdo de Lycarião e Sampaio (2021), são tentativas de estratégias de vislumbre do “estado da arte” da política pública PBQ, como ação do governo, como meio de atendimento da demanda constitucional no que se refere a Política Nacional da Igualdade Racial.

Enquanto as técnicas mais presentes na pesquisa de campo tem-se a coleta de dados que tem complexidade devido a dinâmica política e a inconclusão do processo de consolidação nas secretarias e outros aparelhos de Estado. Todavia, o trato qualitativo e quantitativo da análise e avaliação exige a presença dos dados, mesmo que provisoriamente, como suporte argumentativo para o uso de outras técnicas como as entrevistas semiestruturadas e a elaboração dos questionários que devem ser aplicados. A análise documental será útil como suporte da comprovação das evidências. Pois entendemos que

O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos. Por isso não existe um “continuum” entre abordagens quantitativas e qualitativas, como muita gente propõe, colocando uma hierarquia em que as pesquisas quantitativas ocupariam um primeiro lugar, sendo “objetivas e científicas”. E as qualitativas ficariam no final da escala, ocupando um lugar auxiliar e exploratório, sendo “subjetivas e impressionistas” (MINAYO, 2007 p. 21)

Gil (2008), aprofunda a reflexão e defende que a natureza humana tem como foco o conhecimento das coisas, e que esta impulsiona o homem a criar formas de observação, interpretação das informações do mundo exterior. Ainda historicizando o trajeto humano na construção das variadas formas de conhecimentos: religioso, poético, filosófico e, finalmente, o científico, o autor faz a distinção entre ciências formais e ciências empíricas. As primeiras tratam de entidades ideais e de suas relações, sendo a matemática e a lógica formal as mais importantes. E as segundas, as ciências empíricas, tratam de fatos e de processos, incluindo a física, a química, a biologia e a psicologia. Entretanto, é entre as ciências empíricas, que encontraremos a divisão entre as ciências naturais e as ciências sociais; a Sociologia, a Antropologia, a Ciência Política, a Economia e a História.

Nessa classificação, Gil (2008), informa que no século XIX, as ditas ciências sociais adquiriram status de ciências mediante a perspectiva positivista que supõe que os fatos humanos são semelhantes aos da natureza, podendo ser observados sem ideias preconcebidas, submetidos à experimentação, expressos em termos quantitativos e explicados segundo leis gerais, como o faz as ciências naturais. Assimilada essa ideia, as ciências sociais buscaram técnicas de coletas de dados coerentes com o seu novo status de cientificidade. O autor cria uma classificação de técnicas de coleta de dados, entre as quais, destaca-se a entrevista, o questionário e a análise documental como meios da obtenção de dados e coerentes ao trato dispensado à nossa análise e avaliação.

Lycarião e Sampaio (2021), na teoria da análise de conteúdo, irão além, complementam, defendendo que ao observar as rotinas descobriram repetições ou pistas que levam a compreender as pretensões futuras ou objetivos de grupos políticos, ocorrência de mudanças sociais ou de modificações ideológicas que podem ser mensuradas através das análises de conteúdo das correspondências, documentos, jornais, discursos, moda, hábitos etc. No manual *Análise de Conteúdo*, os autores afirmam ser possível mediante a técnica da análise de conteúdo realizar as identificações, fazer avaliações, julgar, criar índices, analisar conversações e compreender processos institucionais¹⁴.

Assim, seguindo as orientações gerais da teoria da análise de conteúdo, aprofunda-se na análise e avaliação dos dados adquiridos por outras técnicas essenciais para evidenciar narrativas. A entrevista facilita o contato com as evidências que sinalizam a presença dos dados. Segundo Gil (2008), constitui uma espécie de investigação informal, certo tipo de entrevista em que o entrevistado não sofre a pressão de seguir um roteiro de questões estruturado de maneira sequencial ao tema, mas, envolve um objetivo básico que é a coleta de dados em que o entrevistado

¹⁴ Nesse sentido, essas são as áreas vistas como mais exitosas no uso da AC pelo autor. • Atribuições: conceitos, atitudes, crenças, intenções, emoções e processos cognitivos que se manifestam em atributos verbais de comportamento. Podem ser vistos em conversações, mas também em meios de comunicação. • Relações sociais: foco em como a língua é usada, baseado em gramáticas sociais de discursos gravados ou comunicação escrita de locutores ou escritores, considerando questões como autoridade, poder, acordos contratuais e desigualdades. • Comportamentos públicos: valores individuais, disposições, concepções do mundo e comprometimento ao seu jeito de ser em conversações envolvem repetições de confirmação. À medida que é um comportamento público, logo observado e julgado pelos outros, ele está no domínio da linguagem. • Realidades institucionais: geralmente ignoramos a natureza institucional da realidade do casamento, dinheiro, governo, história, doenças e mesmo propósitos científicos (KRIPPENDORFF, 2003, p. 76- 77, apud LYCARIÃO e SAMPAIO, 2021, p. 23-24).

fornece de maneira simples, conversando, já que esse tipo de técnica é mais espontâneo, e será mais utilizado na fase exploratória da pesquisa.

Depois o questionário, que segundo Gil (2008, p. 140), é uma “técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamentos presente ou passado etc”. Após a pesquisa exploratória e sistematização dos dados a aplicação do questionário subsidiará a construção da análise quantitativa e qualitativa de conteúdo da pesquisa.

E, considerando ainda, a análise documental, na classificação de Gil (2008), considera preponderante o caráter qualitativo da pesquisa em que o pesquisador se utiliza da criatividade e do senso investigativo para dar forma ao quebra-cabeças documental. O autor pondera, fundamentado em outros autores (MILES e HUBERMAN, 1994; TESCH,1990), que etapas na pesquisa qualitativa são muito relevantes e exigidas como a da coleta de dados e informações, redução e simplificação das notas redigidas no trabalho de campo. Após essas etapas seria a necessária apresentação com a definição de outras categorias de análise que somadas ao trabalho da fase da redução levam a novas descobertas na pesquisa.

Nessa perspectiva entende-se a teoria de Lycarião e Sampaio (2021), da chamada teoria da Análise de Conteúdo (AC)

Análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos LYCARIÃO e SAMPAIO, 2021, P. 17).

Essa técnica da análise de conteúdo pode subsidiar o entendimento das evidências coletadas pelas entrevistas semiestruturadas, pelos questionários e pela análise documental, e permite tornar compreensíveis as modificações ocorridas nos comportamentos, nos hábitos, nos costumes, nas atitudes que ressignificam a ancestralidade e garantem a continuidade da reprodução material da comunidade.

Segundo Matos e Gonçalves (2021, p. 363) é a busca pelo reconhecimento negado que provoca, então, a revolta, as pressões e a violência, originando os conflitos individuais e sociais. E são esses conflitos e tensões que precisam ser

analisados e que são elementos cruciais na construção do universo dos causadores dos *efeitos não-antecipados* essenciais à análise e avaliação do PBQ.

Por último, a fase da conclusão/verificação que exige uma revisão para considerar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e explicações.

Gil (2008), ainda nos sugeriu o uso de *softwares* – sigla CAQDAS (*computer-Aided Qualitative Data Analysis Software*), como ferramenta de sistematização e consolidação dos dados na pesquisa qualitativa.

3.1 A METODOLOGIA DO ESTUDO DE CASO EM LOWI (1995) E OS EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS

A perspectiva teórico-metodológica da análise do Programa Brasil Quilombola segue viés metodológico das políticas públicas. É compreender, como o fez Capella (2015), a análise das políticas públicas a partir das dimensões do macrossistema, do microssistema e dos subsistemas.

Segundo Capella (2015), existe um poder superior que determina a produção ou não das políticas públicas, define a rota a ser tomada, as decisões sobre o poder envolvido nas fases de formulação e implementação da política. A essa força atribui-se o nome de macrossistema. Seria o governo ou altos executivos do governo tomando decisões, e que não estão livres dos conflitos e pressões políticas. Em contrapartida, há um grupo nos bastidores elaborando alternativas técnicas, avaliando as estratégias viáveis, os pros e os contras na execução das etapas da política, a esse grupo denomina-se de microssistema. Entretanto, entre a atuação do macrossistema e a produção técnica do microssistema, e, entrecruzando as discussões, há os subsistemas que tornam complexa as relações devido a existência de interesses contraditórios.

O subsistema é caracterizado pela diversidade dos componentes do grupo, pelos conflitos de interesses particulares, apesar de não concorrentes na maioria das vezes e pela diversidade na composição dos posicionamentos políticos, portanto, dar margem, segundo a autora, para existir justaposições até mesmo dentro do subsistema.

A justaposição ocorre pela convivência na mesma arena das chamadas comunidades políticas (*policy communities*), redes de políticas públicas (*policy networks*) e redes temáticas (*issue networks*), que envolvem as discussões em grupo,

a pluralidade de ideias e a diversidade de interesses na estruturação das políticas públicas. Entretanto, devido à complexidade das características do subsistema é louvável lembrar que se contrapõem às visões teóricas clássicas de outros métodos de análise como o pluralista e o elitista.

No que concerne a essas teorias que possuem amplo campo de envolvimento e discussões, envolvendo a diversidade de grupos e/ou indivíduos interessados na produção da política pública como ocorre entre os pluralistas, ou no que concerne ao caráter seletivo em que apenas grupos da elite podem envolver-se no processo de formulação da política pública como o são os elitistas. No subsistema, apesar de ser um grupo seletivo e coeso, pode-se contar com a representação da diversidade, mesmo que a definição do poder na tomada de decisão seja na base da tensão, do debate e da imposição da hegemonia das lideranças.

No conceito de subsistema, Capella (2015), envolve agentes como servidores públicos, grupos de interesses, pesquisadores acadêmicos, membros do Legislativo, representantes de governos, entre outros, que estabelecem redes de integração entre si, e que acabam controlando os canais de produção das políticas públicas. A autora ressalva que, não se trata, como ela mesma definiu, do “triângulo de ferro” que seria o contexto da produção das políticas públicas ser controlado, simplesmente, por três atores – grupos de interesses, parlamentares e burocratas – os subsistemas irão além dessa composição e atribuição.

Possivelmente do conceito de subsistema de Capella (2015), a pesquisa se apropria do aspecto da composição, considerando a diversidade dos elementos que compõem o grupo e a gama de conhecimentos técnicos, políticos e posturas ideológicas, que animam a integração e fomentam a construção de uma base filosófica-estrutural da política que suplanta a transitoriedade nas discussões em defesa dos interesses que escapam aos domínios do macrosistema e do microsistema, fazendo surgir *efeitos não-antecipados* da política pública.

Dos conceitos justapostos, entre eles, o de *redes temáticas*, os subsistemas retirariam o compartilhamento de uma base comum de informações e compreensão sobre a política e seus problemas, entretanto, se contrapõe ao caráter fluídico e instável da permanência dos elementos e grupos na composição das *redes temáticas* (CAPELLA, 2015). Da justaposição das *redes de políticas públicas*, que traz consigo a integração Estado-sociedade, pois considera os agentes que compõem os quadros de pessoal do Estado como partes integrantes da sociedade, o que a diferencia da

visão pluralistas na produção de políticas pública (CAPELLA, 2015). Entretanto, as *redes de políticas públicas* desconsideram as peculiaridades do local beneficiado pela política e a influência do governo sobre os agentes públicos. Por outro lado, a justaposição das *comunidades de políticas públicas*, se configura como variável consistente para análise da atuação de subsistemas porque entre suas características estão “participação limitada, alta integração entre os membros, consistência ao longo do tempo, controle de recursos e distribuição balanceada de poder” (CAPELLA, 2015, p. 63).

A pesquisa busca a adaptação desse esquema teórico de Capella (2015), pelo menos a parte dos subsistemas, na elaboração do que vem a ser chamado de caráter da “customização” do construto teórico de Lowi (1995), sobre as tipologias como arcabouço principal para análise da natureza e composição do PBQ e seus *efeitos não-antecipados*.

A análise feita a partir da aproximação desses dois construtos teórico-metodológicos tem como objetivo delimitar o recorte da atuação do Estado em ação definindo o campo específico da política pública PBQ.

Acredita-se que a partir disso, ter-se-á a possibilidade de detectar os *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade do Alto alegre, município de Horizonte (Ceará).

No construto teórico-metodológico de Lowi (1985), tem-se a definição de cada tipologia da análise construída separadamente, cada uma dando conta de parte do processo de construção das políticas públicas, ou do Estado em ação e, ao mesmo tempo, o entrecruzamento entre elas originando as complexidades na análise e avaliação. O autor define essas tipologias a partir da construção da imagem política das “arenas políticas”.

Se a política envolve a tomada de decisões coletivamente impositivas, e portanto, incorpora fatalmente disputas públicas em torno dessas decisões, a expressão “arena política” refere-se à delimitação do campo, do ambiente, da cena onde se travam essas disputas. As características da arena política determinarão, em grande parte, a dinâmica da vida política, conforme as instituições decisórias vigentes, a configuração organizacional dos grupos, os valores e/ou prioridades estratégicas dos contendores (REIS, 2013, p. 1).

Localizando as tipologias nas tensões que as fazem e as tornam “arena política”, e no interior dessas tensões localizando os subsistemas em ação (CAPELLA, 2015), vislumbra-se a política como fim. E a política, por sua natureza, dar origens aos

efeitos não-antecipados, em atendimento aos anseios por cidadania e direitos sociais na comunidade. *Efeitos não-antecipados*, que na maioria das vezes, ocorrem de forma extraoficial às regras da política pública do Estado em ação o que os conduz à necessidade da análise e avaliação.

Jannuzzi (2011), aponta como exemplo o ambiente da execução dos programas sociais como tomado por esses *efeitos não-antecipados* e como obstáculos ao trabalho de avaliação, devido às tensões das “arenas sociais” e aos conflitos no interior dos subsistemas responsáveis pela produção das políticas, programas e projetos do governo em ação.

(...) programas sociais são “objetos de pesquisa” inerentemente difíceis de serem tratados pelo ambiente muitas vezes inóspito e pouco colaborativo, pelo contexto político menos ou mais favorável, pela natureza fugidia das perguntas e das questões que são demandadas ao avaliador responder, pela menor ou maior disponibilidade de dados e pelo tempo e recursos disponíveis para produzir análises mais consistentes (JANNUZZI, 2011, p. 259)

Ainda, segundo Januzzi (2011), tem-se dificuldades de monitoramento e avaliação dos programas no Brasil, devido aos modelos importados com prescrições muito particulares e padronizadas, sem a devida “customização” que os métodos de avaliação deveriam ter em função das peculiaridades do contexto sociopolítico brasileiro.

A partir do esclarecimento entende-se a necessidade da “customização” do modelo teórico de Lowi (1995). Inicialmente considera-se a estrutura apresentada por Souza (2010), destacando aspectos importantes como a necessidade de evidenciar a estrutura de coerção do Estado, e os efeitos sobre os indivíduos decorrentes das intervenções diretas e indiretas das ações do governo na comunidade, e em seu entorno como definidores da política pública a ser implementada. Souza (2010), vincula os tipos de coerção ou intervenção direta ou indireta, com os tipos de políticas públicas criadas, classificando-as segundo às tipologias de Lowi (1995).

QUADRO 1 – TIPOS DE COERÇÃO, TIPOS DE POLÍTICA E TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

		APLICAÇÃO DA COERÇÃO			
		INDIVIDUAL	COLETIVA		
PROBABILIDADE DE COERÇÃO	REMOTA	POLÍTICA DISTRIBUTIVA	POLÍTICA CONSTITUINTE	PARTIDO	
	IMEDIATA	POLÍTICA REGULATÓRIA	POLÍTICA REDISTRIBUTIVA	GRUPO	
		DESCENTRALIZADA	CENTRALIZADA		

Fonte: LOWI (1972)

Assim, considera-se a “customização”, com uso da ideia de Jannuzzi (2011), e a classificação de Sousa (2010), inicialmente descrevendo as políticas distributivas que são aquelas de impacto mais restrito, que envolvem muitos participantes, uma multiplicidade de interesses, recursos desagregados e no curto prazo, só que se repetem de forma ilimitada, muitas vezes ligadas a ações clientelistas e politiqueiras. Enquanto a coerção do Estado, nesse tipo de política, é descentralizada, remota, pois o governo se faz presente na ação. Com relação as coalizões ocorrem de maneira não conflitantes pois os interesses são partilhados, mesmo que diferentes, o que rege as relações políticas é a proteção e o compromisso. Assim, nas políticas distributivas não há confrontação entre perdedores e favorecidos e o conflito seria individualizado e associado, em casos específicos, a privatização do público.

Na tipologia das políticas regulatórias Souza (2010), “customiza” que são políticas dos grupos. Na política regulatória vigoraria uma estrutura de poder pluralista, multicentrada, a teoria do equilíbrio. Nessa política, a base para a coalizão seriam os interesses comuns e muitos interesses e a multiplicidade de grupos organizados, o grupo agraciado carregaria os interesses de todos os grupos vencidos. O lócus da decisão seria o Congresso e da implementação o governo e suas agências.

Na tipologia políticas redistributivas, Souza (2010), usa o conceito de “classe” para dimensionar o quanto seria ampla a abrangência desse tipo de política. Nas

políticas redistributivas estão presentes a elite conflitante com a não-elite, “envolvem grandes categorias de interesses privados, os conflitos entendidos em termos de classes e ligados às associações nas questões redistributivas, pois a população pagaria mais do que receberia (SOUZA, 2010, p. 8)” e o lócus das decisões seria o Executivo. Vale lembrar que nesse tipo de política a coerção do Estado se faz sentir através da política fiscal, monetária, seguridade social de responsabilidade do poder executivo.

A última tipologia seriam as políticas constituintes definidas por Souza (2010), que antes esclarece, que Lowi não as discute profundamente, ficando a cargo dos teóricos posteriores, que as definem como sendo a natureza de todas as outras políticas, e se apresentariam como “aquelas que visam a criação ou modificação da estrutura de governo ou das relações de poder e o estabelecimento de regras pela adoção de decisões públicas (LIMONTI, PERES, CALDAS; 2014, p. 5)”.

Percebe-se o quanto o arcabouço teórico de Lowi, considerando a devida “customização” (JANNUZZI, 2011), e a apresentação de Souza (2010), pode ser útil na delimitação das questões intrínsecas à natureza da política pública PBQ. Tem-se que investigar o quanto as tipologias “customizadas” evidenciam, a partir de uma aproximação teórico-metodológica, em estado puro ou entrecruzadas, no contexto das tensões das “arenas políticas”, as bases para composição do PBQ.

Pode-se, com o uso das tipologias “customizadas” de Lowi (1995), tentar evidenciar elementos que compõem a natureza do PBQ, de forma que, tenha-se o desenho do “estado da arte” e a partir dali analisar cada elemento da política pública (PBQ), tendo como base, a perspectiva da “arena política”. Se compreendidos os elementos de forma individualizada ou em conjunto, como discute Serafim (2012), entender-se-á a configuração particular assumida pelo Estado em ação em cada momento histórico, compreendendo a direção que foi conferida à agenda.

Assim, pode-se ter a compreensão das condições necessárias para a realização de um comparativo paralelo entre os elementos do PBQ, inspirados na “customização” das tipologias de Lowi (1995), usadas como base teórico-metodológica, e a história da formulação das políticas públicas do Estado brasileiro, considerando se há preocupação política com as revisões das políticas estruturantes da nação.

O objeto específico dessa análise é vislumbrar o “desenho” atual dos quatro eixos da Agenda Social Quilombola, aproximando do caráter redistributivo o eixo

acesso à terra; por envolver conflitos pela propriedade entre determinados blocos das classes sociais opostas, e porque garante a fixação e reprodução material e cultural das populações remanescentes de quilombo, o quanto tem de distributivo no eixo Infraestrutura e Qualidade de Vida; por realocar ou desagregar recursos que pretendem garantir condições básicas de moradia, educação e saúde, o que tem de regulatória no eixo Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local; definindo quem deve compor o quadro populacional e produtivo do segmento social atendido pela política pública de Estado, e o que teria de constitutivas no eixo direito e cidadania que define os valores e princípios que devem regular as vidas e interesses da comunidade a partir da reformulação do texto constitucional de 1988, ao que se refere aos direitos sociais e cidadania da população brasileira.

A intencionalidade da aproximação teórico-metodológica entre as tipologias “customizadas” de Lowi (1995), e os eixos da Agenda Social Quilombola, citado no parágrafo anterior, é identificar o que teria de *efeitos não-antecipados* na política e no sistema de preferências puro do governo (PBQ), alterados em seu Fim, através dos impactos na comunidade iniciados com a fase de formulação. Considerar que uma política pública, ainda na fase de formulação, mudou completamente as *policies* e, por consequência, a *politics* do Estado em ação, mediante os confrontos das coalizões de interesses nos aparelhos de Estado e na comunidade.

Quais os *efeitos não-antecipados* que se originam das tensões, das demandas não atendidas, que colidem no processo de definição das agendas de interesses sociais que precisam ser manipuladas pela ação estatal para manter o *status quo* e garantir o desenvolvimento do capital?

Nesse estudo de caso, quer-se apresentar a política pública como estratégia de atendimento a uma demanda constitucional que é a Política Nacional da Igualdade Racial, desagregada no PBQ, com os *efeitos não-antecipados* geradores dos processos emancipatórios e da conquista da cidadania pelas comunidades de remanescentes de quilombos.

Essa problemática se acomoda nos limites da pesquisa qualitativa como um estudo de caso. Segundo Yin (2015) o Estudo de Caso torna-se completo por considerar a relevância de estudar um fenômeno do mundo real e assumir que esse entendimento provavelmente englobe importantes condições contextuais pertinentes ao caso. Ou seja, o estudo de caso na medida em que se aprofunda no estudo de um caso específico necessita está em sintonia com o contexto mais geral em que o caso

está inserido. Busca-se compreender o geral, e a partir daí fazer as generalizações possíveis proporcionadas pelo estudo de caso, e entender as questões do “como” e “porquês” que compõem a trilha do caso.

Como estratégias de operacionalização focaliza-se, como já foi esclarecido, anteriormente, nas entrevistas, na aplicação de questionários e na análise documental. Segundo Yin (2015) as entrevistas são importantes fontes de informações porque elas são conversas guiadas que podem levar a fluidez e não são tão rígidas. Personagens ligadas diretamente ao caso, no que se refere ao processo de formulação e implementação do PBQ, as entrevistas podem ser realizadas, gravadas, transcritas, regravadas e analisadas. Com relação aos envolvidos na pesquisa, mas que não estiveram diretamente ligados ao processo de formulação e implementação do Programa, que são considerados mais usuários e beneficiários, utiliza-se a estratégia da aplicação dos questionários. Segundo Minayo (2002) uma espécie de questionário em que o participante responde a partir do seu conhecimento prévio sobre as questões abordadas. Por fim, a busca documental nas Instituições e agentes públicos para análise documental. O que Minayo (2002; 68) diz sobre “o de olhar atentamente para os dados da pesquisa”. A fase da análise dos dados considerará todas as estratégias de coleta dos dados e a interrelação entre eles.

Na pesquisa qualitativa o tratamento dos dados se produz

(...) com estatísticas visam criar modelos abstratos ou a descrever e explicar fenômenos que produzem regularidades, são recorrentes e exteriores aos sujeitos, a abordagem qualitativa se aprofunda no mundo dos significados. Esse nível de realidade não é visível, precisa ser exposta e interpretada, em primeira instância, pelos próprios pesquisadores (MINAYO, 2002, p. 22)

Nessa possibilidade reside a capacidade de expor e interpretar os *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade dos Quilombolas do Alto Alegre, município de Horizonte (Ceará).

Todo esse aparato teórico-metodológico citado será usado para evidenciar os elementos influenciadores da construção social e das relações políticas dos últimos anos na comunidade, definindo o desenho das posturas de aceitação ou de resistência da comunidade quilombola às intervenções, programas ou políticas públicas da agenda do governo que compõem a Política Nacional da Igualdade Racial.

A análise de conteúdo, entrevistas, questionários e análise documental subsidiariam o complexo campo da investigação e da análise dos *efeitos não-*

antecipados do PBQ na comunidade do Alto Alegre município de Horizonte (Ceará), tendo em vista, a subjetividade que envolve uma pesquisa no campo das ciências humanas na abordagem qualitativa

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos. Por isso não existe um “continuum” entre abordagens quantitativas e qualitativas (...) (MINAYO, 2007, p. 21)

Segundo Gil (2008), a pesquisa qualitativa exige a definição da abordagem, seja ela funcionalista, estruturalista, materialista histórica, interacionista, etnometodológica ou social-construtivista. Além da exigência da escolha da abordagem vem com ela a necessidade da escolha de um método que deve ser escolhido entre os modelos dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético, fenomenológico, experimental, observacional, comparativo etc.

A seleção do conjunto de técnicas de coleta de dados, conteúdos e informações necessários à delimitação do campo da pesquisa e apresentação do desenho do objeto investigado depende da compreensão dos investigadores sobre a abordagem e o método que possibilitou a interpretação e a exposição das evidências.

A pesquisa opta pela abordagem e método do materialismo-histórico-dialético (GIL; 2008). O materialismo histórico tem fundamentos no pensamento de Karl Marx, economista e filósofo e Friedrich Engels, industrial e filósofo, ambos, alemães que construíram a ideia de um comunismo científico.

Em Marx e Engels a história é considerada uma construção fundamentada na luta de classe determinada pelas relações econômicas ou relações de produção. Thalheimer (2014), se compromete em apresentar algumas das características do materialismo dialético e inicia pelo caráter de contínua transformação das coisas.

Segundo o materialismo dialético tudo caminha de forma conflituosa buscando a perfeição e nesse processo transformador tudo está fadado a desaparecer tornando-se algo diferente. Outra característica do materialismo apresentada por Thalheimer

(2014), é que esta abordagem nasceu de uma ou de várias concepções de mundo que lhe eram diametralmente opostas, chegando, assim, a caracterizar as contradições que dissolvem as coisas partindo sempre do ponto contrário de si mesmas. Assim é o pensamento hegeliano de que nada, nem na realidade nem no cérebro humano, permanece igual, mas se transforma sem cessar: que tudo, toda instituição, todos os costumes, todos os hábitos e valores tem um princípio e, por consequência, tem um fim, passando por uma fase ascendente e uma fase descendente em seu desenvolvimento e isso compõe o pensamento dialético de Hegel, filósofo idealista.

A reunião desses dois homens, Marx e Engels, a aplicação que fizeram à história do método dialético aprendido com Hegel e a passagem que fizeram, com Feuerbach, do idealismo ao materialismo, tudo isso criou a base da formação do materialismo histórico, bem como do socialismo científico (THALHEIMER, 2014, p. 41)

Marx e Engels colocaram o idealismo hegeliano com pé no chão quando afirmaram que a base material é que determina o mundo das ideias e da produção intelectual. Segundo o materialismo marxista o homem necessita comer e beber antes de filosofar, portanto, esta luta pela produção das condições materiais da existência determina a luta de classes e, conseqüentemente, determina as relações de produção e as relações de propriedade e dos meios de produção.

Assim, os marxistas se apropriaram das categorias infraestrutura que determina a superestrutura. E a abordagem e método dialético assumiu um caráter revolucionário, não mais no mundo das ideias segundo Hegel, mas no mundo material segundo Marx.

Nessa perspectiva considera-se relevante que a investigação sobre o PBQ, seja ela uma análise ou avaliação, se inicie escrevendo sobre o desequilíbrio nas relações econômicas, ideológicas, políticas e social nas “arenas”, fazendo considerações sobre o contexto geral, e, ao mesmo tempo, considerando os impactos na comunidade compreendidos como *efeitos não-antecipados*.

Efeitos não-antecipados representados seja na forma de lutas ou de conformação em benefício da conquista dos direitos sociais e da cidadania. Considerar o desequilíbrio econômico, ideológico, político e social nas fases de

formulação e implementação das políticas públicas é decidir por uma postura crítica mediante ao caráter coercitivo do governo em ação e entender a lógica do capital

O capital é a potência econômica da sociedade burguesa, que domina tudo. Deve constituir o ponto inicial e o ponto final e ser desenvolvido antes da propriedade rural. Depois de ter considerado separadamente um e outro, deve-se estudar sua relação recíproca. Seria, pois, impraticável e errôneo colocar as categorias econômicas na ordem segundo a qual tiveram historicamente uma ação determinante. A ordem em que se sucedem se acha determinada, ao contrário, pela relação que têm umas com as outras na sociedade burguesa moderna, e que é precisamente o inverso do que parece ser uma relação natural ou do que corresponde à série da evolução histórica. Não se trata do lugar que as relações econômicas ocupem historicamente na sucessão das diferentes formas da sociedade. Menos ainda de sua série "na ideia" (Proudhon), que não passa de uma representação falaciosa do movimento histórico. Trata-se de sua conexão orgânica no interior da sociedade burguesa moderna (MARX, 2008, p. 267)

O desequilíbrio econômico na sociedade capitalista define o viés da política pública a ser formulada e implementada e, define, também, as relações ideológicas e sociais travadas entre os blocos das classes dominantes e dominadas envolvidos nos embates nas "arenas políticas" impondo a preponderância dos blocos dominantes na agenda do governo em ação, entretanto, sempre fustigados pelos blocos das classes dominadas caracterizando o materialismo dialético.

A tese de que "o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral", de que todas as relações sociais e estatais, todos os sistemas religiosos e jurídicos, todas as ideias teóricas que brotam na história somente podem ser compreendidas quando forem compreendidas as condições materiais de vida da época em questão e quando se conseguir explicar tudo aquilo por essas condições materiais; essa tese foi uma descoberta que revolucionou não apenas a Economia, mas também todas as ciências históricas (e todas as ciências que não são naturais são históricas). "Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social o que determina sua consciência." É uma tese tão simples que, forçosamente, teria de ser a própria evidência para todos aqueles que não se encontram atolados no pântano das armadilhas idealistas. Porém, isso não somente traz consequências altamente revolucionárias para a teoria, mas também para a prática (MARX, 2008, p. 276)

A preponderância do econômico sobre as dimensões do ideológico e do social, não significa passividade histórica dos blocos das classes dominadas devido a sua desvantajosa condição no jogo do acúmulo de bens ou posse das propriedades ou meios de produção. No modo de produção capitalista, apesar das classes dominadas serem proprietárias apenas da força de trabalho, na luta de classes pela existência,

essa condição de classe é impulsionada como força política que se fortalece cada vez que se profunde as desigualdades, principalmente econômicas entre os blocos das classes dominantes e dominadas o que conduz ao processo de negação da ordem, provocam fissuras nas *contradições permanentes e nos conflitos das lutas de classes do atual estágio e fase do capitalismo* (POULANTZAS: 1977), ou seja, criam os *efeitos não-antecipados* nos sistemas de preferências puros do governo em ação e fortalece as ideologias e as resistências na busca por direitos sociais.

O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como “primitiva” porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 2013, p. 962).

É nesse princípio fundamental da constante luta de classes, que reside a natureza e constituição das contradições permanentes do capitalismo, e é nesse bojo, que emergem as condições materiais, políticas e ideológicas para formulação e implementação das políticas públicas e, entre elas, o PBQ. Como política considerada de caráter estruturante abrangendo políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes.

Essa perspectiva permite “customizar” o arcabouço teórico-metodológico, ou pelo menos o que se compreende dele, como arcabouço aproximado do construto teórico-metodológico de Lowi (1995), porque, na verdade, essa “customização” permitirá a aproximação teórico-metodológica evidenciando uma visão de conjunto de todos os elementos constituintes do PBQ e, que, na íntegra compõem a Política Nacional da Igualdade Racial.

Essa aproximação teórico-metodológica representa compreender os limites do alargamento das fronteiras da cidadania plena e dos direitos sociais negados secularmente aos blocos sociais das classes dominadas, marginalizados ideológico e politicamente e excluídos econômico-socialmente.

3.2 O PERCURSO METODOLÓGICO PARA CHEGAR AOS EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS

Saindo do contexto geral no qual o estudo de caso se insere. O estudo intitulado *Gritos e silêncios na comunidade quilombola do Alto Alegre Horizonte (Ceará) e os efeitos não-antecipados do Programa Brasil Quilombola na construção da cidadania*, busca-se nessa subseção, expor aspectos metodológicos mais específicos da abordagem do materialismo-histórico-dialético presentes na “customização” do construto teórico-metodológico de Lowi (1964-72), aproximado metodologicamente para a análise e avaliação dos eixos da Agenda Social Quilombola.

De início considera-se o fortalecimento da luta do Movimento Negro Unificado e a atuação efetiva da Coordenação Nacional de Quilombos do Brasil (CONAQ), o responsável pela constituição das condições necessárias à formulação e implementação do Programa Brasil Quilombola em 12 de março de 2004, quando esses movimentos obtiveram destaques nos conflitos da luta de classes dos períodos anteriores em que o Brasil transitava entre o regime político autoritário, do regime militar, para a abertura política, da reestruturação democrática e da promulgação da Constituição Cidadã. Esse programa pode ser compreendido como produto da abertura da janela política para concretização da Política Nacional da Igualdade Racial.

Nesse contexto histórico pode-se situar a crise política própria da contradição permanente do sistema capitalista brasileiro e considerar a luta do Movimento Negro Unificado e da CONAQ fortalecida e com estratégias de lutas preparadas pelos empreendedores de políticas negros que através da realização em 1995, da Marcha Zumbi dos Palmares pela vida e pela cidadania (RIBEIRO, 2004), concorreram nas tensões nas arenas políticas e entraram na agenda do governo na oportunidade da abertura da janela política, confrontando o governo de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB.

A Marcha Zumbi dos Palmares expôs a fissura no sistema capitalista brasileiro e permitiu ao MNU e à CONAQ, sistematizarem as lutas em prol de uma Política Nacional da Igualdade Racial e inseri-la na agenda governamental.

O governo Fernando Henrique, é, como um governo liberal, acatou o documento, encaminhou algumas coisas, sobretudo teve a criação de um grupo de trabalho interministerial com representantes dessa marcha, logo com representantes do movimento negro nacional, homens e mulheres dialogando com o governo federal na construção das políticas de igualdade racial. Algumas coisas vingaram, eu lembro agora da, é, logo no final, já mais para o final do governo Fernando Henrique, ele foi lançado o Programa de Ações Afirmativas na área da diplomacia. É, o trabalho com quilombo houve

alguma configuração que colocou a questão dos quilombos na agenda da Fundação Cultural Palmares. É, e algumas outras ações com menos relevância. Isso aconteceu entre a marcha de 1995 e a realização da Conferência de Durban. A terceira Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia, Intolerância Correlatas. Só o nome da Conferência já leva o tempo da entrevista. E, conhecida como Conferência de Durban. Então, considerando esses dois eventos o governo se mexeu para alguma coisa, e, quando foi eleito então o presidente Lula, foi aí que entra o quilombo na minha vida (RIBEIRO, em entrevista em 13 de dezembro de 2023)

A partir dessa *cena política* houve a inserção do protagonismo político e das lutas sociais do MNU, da CONAQ e de outros movimentos sociais negros (GONZALES: 1992), nas “arenas de poder”, exatamente no momento da reestruturação jurídico-política do país, com a participação traduzida na forma de presença e voz de todos os blocos das classes dominadas na construção da Constituição Cidadã, e configurando a oportunidade para as revisões necessárias às políticas estruturantes do Estado brasileiro. Todavia, na concepção de Poulantzas (1977), que entende o Estado como a *condensação material das contradições permanentes e dos conflitos da luta de classes*, o momento histórico vivido poderia se constituir num contexto de crise do sistema capitalista brasileiro para grandes transformações substanciais, mas, devido ao caráter conservador e autoritário da política nacional, o momento tornou-se, simplesmente, uma fase de reestruturação jurídico-política.

Mesmo sendo negada como crise do sistema surgiram as *fissuras* na hegemonia dos blocos das classes dominantes e os blocos das classes dominadas, e aqui destaca-se, por constituir objeto da pesquisa, o bloco dos remanescentes quilombolas, se impuseram no momento da abertura da janela política e tiveram suas reivindicações históricas inclusas na agenda do governo e impressas no texto constitucional de 1988.

A materialização dessas reivindicações políticas e sociais está presente no artigo 215 que versa sobre a garantia do direito ao pleno exercício dos valores da sua própria cultura e da cultura nacional e de valorização e difusão das manifestações culturais no geral, no artigo 216 que defende o patrimônio cultural brasileiro sejam 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 e no artigo 68 dos ADCT que assegura aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras

o reconhecimento da propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (BRASIL, 1988).

Dentro dos limites da aproximação teórico-metodológica os artigos 215, 216 e 68 das ADCT da Constituição são bases legais constituintes da natureza da Política Nacional da Igualdade Racial e são analisados na perspectiva da política constituinte “customizada” a partir do construto teórico de Lowi (1964), como evidencia da questão quilombola como filosofia pública em tensão nas arenas políticas.

A partir dos textos da constituição um leque de leis, decretos e portarias¹⁵ sinaliza para o desafio da sistematização da reestruturação jurídico-política do sistema

¹⁵ **Constituição Federal de 1988** - Artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias, Artigo 215, Artigo 216. **Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004** - Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Lei n.º 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. **Instrução Normativa Incra n.º 56, de 7 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. **Decreto n.º 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. **Instrução Normativa Incra n.º 49, de 29 de setembro de 2008** - 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. **Decreto n.º 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. **Instrução Normativa Incra nº 16, de 24 de março de 2004** - 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. **Portaria FCP n.º 6, de 1º de março de 2004** - Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares. **Decreto n.º 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. **Decreto n.º 4.886, de 20 de novembro de 2003** - Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial -PNPIR e dá outras providências. **Decreto n.º 4.885, de 20 de novembro de 2003** - Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR, e dá outras providências. **Decreto de 13 de maio de 2003** - Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de rever as disposições contidas no Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, e propor nova regulamentação ao reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação, registro imobiliário das terras remanescentes de quilombos e dá outras providências. **Decreto de 21 de março de 2002** - Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de propor e implementar ações voltadas ao desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências. **Decreto n.º 3.912, de 10 de setembro de 2001** - Regulamenta 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. **Resolução MEC/FNDE n.º 14, de 16 de maio de 2001** - Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar a projetos educacionais no âmbito dos Programas de Correção do Fluxo Escolar – Aceleração de Aprendizagem e Paz na Escola, da Educação Escolar Indígena e das Áreas Remanescentes de Quilombos, para o ano de 2001. **Portaria nº24, de 25 de outubro de 2001** - Aprova a proposta de destinação para assentamento de agricultores do imóvel rural Gleba Mamia, e cria o Projeto de Assentamento Especial Quilombola Área das

de governo brasileiro, transitando de um regime republicano com modelo de gestão de governo conservador-autoritário para um modelo de gestão de governo democrático de direitos.

Nessa fase transitória entre modelo de gestão de governo conservador-autoritário para modelo de gestão de governo democrático de direitos, consegue-se, a luz da “customização” de Lowi (1964), vislumbrar as tensões nas “arenas políticas” tendo como foco as reformulações das políticas constituintes do Estado e das políticas regulatórias, levando em consideração o contexto mundial de crise do capitalismo que exigia as reformas e reestruturações do Estado migrando de um modelo de gestão estatal intervencionista para um modelo de gestão gerencial (REZENDE, 2002).

Paralelamente, há a imposição do arcabouço do modelo de instituições e políticas de gestão do governo em ação dentro das configurações da política do Estado comprometido com a política neoliberal de meados dos anos de 1990, influenciando as modificações que estavam ocorrendo na constituição e organização do Estado brasileiro no que ele possuía de políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes. Portanto, a abertura política que exigia as revisões das políticas estruturantes foi negligenciada e os movimentos negros rurais e MNU se

Cabeceiras. **Portaria FCP n.º 40, de 13 de julho de 2000** - Estabelece normas que regerão os trabalhos para a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação, levantamento cartorial, e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos. **Portaria MINC n.º 447, de 2 de dezembro de 1999** - Delega a competência à titular da Presidência da Fundação Cultural Palmares. **Portaria n.º 69, de 6 de setembro de 1999** - Cria o Projeto de Assentamento especial Quilombola Erepecuru. **Portaria n.º 45, de 19 de março de 1999** - Cria o Projeto Especial Quilombola Jamary. **Portaria n.º 44, de 19 de março de 1999** - Cria o Projeto Especial Quilombola Santa Maria dos Pinheiros. **Portaria n.º 69, de 16 de julho de 1998** - Cria o Projeto de Assentamento especial Quilombola Itamauari. **Portaria n.º 46, de 19 de maio de 1998** - Cria o Projeto Especial Quilombola Área Trombetas. **Portaria n.º 49, de 30 de dezembro de 1996** - Cria o Projeto Especial Quilombola Rio das Rãs. **Portaria n.º 89, de 18 de novembro de 1996** Cria o Projeto de Assentamento Especial Quilombola Água Fria. **Portaria n.º 88, de 18 de novembro de 1996** Cria o Projeto de Assentamento Especial Quilombola Pacoval. **Portaria n.º 314, de 24 de novembro de 1995** Cria o Projeto Especial Quilombola Boa Vista. **Decreto n.º 536, de 20 de maio de 1992** Cria a Reserva Extrativista do Quilombo Flexal. **Portaria Interministerial n.º 5, de 21 de novembro de 2012** - Associa e promove a articulação entre o “Selo **Portaria FCP n.º 98, de 26 de novembro de 2007** - Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares para efeito do regulamento que dispõe o Decreto n.º 4.887/03. **Resolução FNDE n.º 09, de 28 de março de 2006** - Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito do Ensino Fundamental, em áreas remanescentes de quilombos, para o ano de 2006. **Instrução Normativa Incra n.º 20, de 19 de setembro de 2005** - 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 n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003.

detiveram no autorreconhecimento e nas políticas universalistas de atendimento aos direitos sociais e cidadania imediatos.

Rezende (2002), traça um perfil do Estado gerencial em que o Brasil se insere por ser economia em desenvolvimento, e de início, analisa a década de 1990, como período de implantação do modelo no país. Na aproximação teórico-metodológica sob as lentes do materialismo dialético, evidencia-se, nessa década as transformações significativas oriundas do Estado em crise. Estado que deve suplantiar um modelo de gestão de governo de caráter conservador-autoritário superado em suas instituições por um modelo de gestão de governo de caráter supostamente democrático de direitos.

Segundo a elaboração teórica de Poulantzas (1977), o Estado estava vivenciando uma espécie de *fissura* no poder hegemônico dos blocos das classes dominantes. Portanto, nesse momento da história política brasileira, acreditava haver exigências para transformações substanciais nas bases materiais e ideológicas das políticas estruturantes do país tais como as políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes. Entretanto, as exigências por transformações foram diluídas nas barganhas acomodativas dos interesses políticos dos blocos das classes dominantes e dominadas no modelo republicano de aparência democrático-liberal em processo de instauração, que encobriu a centrifugação das tensões na “arena política” que poderiam ser aprofundadas para a revisão dos conteúdos das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes.

Segundo Rezende (2002, p. 113) “no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado proposto pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) a partir de 1995, e o conjunto de reformas estaduais (ABRUCIO, 1999) em curso posteriormente, são casos particulares das chamadas reformas gerenciais”. Reformas que podem ser analisadas como impeditivas às revisões necessárias das políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constituintes do Estado brasileiro na crise, se analisadas a partir da aproximação teórico-metodológica “customizada” do Lowi (1964).

Apesar do referido Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, ser um mecanismo de destruição das responsabilidades do Estado devido a sua natureza neoliberal de tendências capilar aos interesses do capital privado infiltrado nos aparelhos de Estado, ele pode sugerir a necessidade de se pensar a natureza das políticas públicas no país, a constituição dos interesses que movem as agendas dos

governos e como a sociedade participa nos embates e tensões das “arenas políticas” para superação da crise do Estado nas últimas décadas do século XX.

De início esse Plano Diretor de Reforma do Brasil de 1995, detecta a natureza da crise do Estado e aponta para alguns paradoxos originados nos embates e tensões nas “arenas políticas” compostas e controladas prioritariamente pelos blocos das classes dominantes em defesa dos seus interesses políticos, econômicos e ideológicos.

A crise do Estado brasileiro se reverbera na natureza patrimonialista superada como sistema de preferências puro, entretanto, ideologicamente, cristalizado nas mentes e nas práticas de mando de muitos blocos das classes dominantes que continuam atuar numa espécie de “transmissão hereditária” nas tensões das “arenas políticas” influenciando o sistema político de forma direta e decisória.

O Plano Diretor de Reforma do Brasil de 1995, delimita a década de 1930 como a data limite para a superação do sistema de preferências puro do Estado do modelo de gestão patrimonialista, suplantado pelo modelo de gestão do Estado burocrático da denominada Era Vargas. No modelo de gestão burocrática do Estado, a concepção weberiana predomina, o uso do racional na administração e o controle burocrático dos aparelhos de Estado predominou na busca pela autonomia dos aparelhos de Estado que tinham no conhecimento técnico a base. Entretanto, não evoluiu na descentralização dos recursos que continuaram sob controle dos burocratas dos altos escalões do governo, os chamados componentes do macrossistema (CAPELLA, 2019).

O modelo de gestão do Estado patrimonialista, como sistema de preferências puro, suplantado por outro sistema de preferências puro, o modelo de gestão burocrática do Estado, não significou, em nenhum momento, que essa superação tenha eliminado por definitivo as questões políticas, econômicas e ideológicas do modelo de gestão patrimonialista que permaneceram marcantes na implantação e, muitas vezes determinantes no modelo de gestão burocrática.

O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo (BRASIL, 1995, p. 25)

A suplantação do modelo de gestão burocrática do Estado para o modelo de gestão gerencial do Estado apresenta complexidade devido a persistência e

sobrevivência das questões econômicas, políticas e ideológicas dos modelos anteriores, e por mais que não se queira considerar, as forças dessas questões dos modelos do passado predominam e determinam as tomadas de decisões para formulação da agenda dos governos seguintes.

Analizando os três modelos de gestão vigentes em momento diferentes da história política do Estado republicado brasileiro, sejam eles patrimonialista, burocrático ou gerencial, o que se percebe é a imposição de um sistema de preferências puro, entrecruzado, modificado, influenciado e até mesmo transformado por outros sistemas ideológicos. O que Lowi (1995, p.174) diz “o ideal republicano é permanentemente alterado pelas ideologias em jogo em cada momento histórico. A natureza e a organização do Estado e as políticas públicas refletem exatamente tais organizações de preferências contraditórias”.

Desconsiderar a dinâmica de suplantação da natureza do modelo de gestão do Estado por outra, e as permanências das questões políticas, econômicas e ideológicas de um modelo incrustadas no outro, é renunciar à compreensão da natureza e constituição dos interesses que movem as tensões nas “arenas políticas”, em torno das quais ocorrem processos de centripetação e de centrifugação dos interesses, presentes nos momentos de crises do Estado vivenciadas na história do país.

Pode-se compreender melhor esse raciocínio lendo a tradução de Rezende (1995) da obra *The End of the Republican Era* de Theodor Lowi

A era republicana, entendida neste estágio como a dominância do Partido Republicano, apresentaria um fato novo que seria o elemento responsável por posições políticas “distantes” daquelas preferidas pelos republicanos. Tal elemento é exatamente a ascensão da direita: a emergência de uma nova zona (ou distribuição) de preferências entre as duas mais preferidas posições entre o que ele chama de *Secular Elite* (os neoconservativos ou *Patrician Conservatism*) e a *Religious Elite* (os populistas conservadores). As novas preferências dariam lugar a uma nova posição ideológica, a qual vem dominando a era republicana: a teoria moral do Estado. A justificativa moral da existência e intervenção do Estado. Tal justificativa é completamente antagônica à posição liberal, a qual não se fundamenta em elementos morais para a ação do governo ou para a sua justificação (LOWI, 1995, p. 175)

Na teoria de Lowi (1964), embora estruturada para dar conta da realidade norte-americana, em que a maturidade do regime político, a estabilidade do sistema de governo e das instituições permitem a realização da análise com previsibilidade dos

resultados, pode-se “customizar” de forma provisória esse constructo teórico para analisar e avaliar, também, processos centrípetos e centrífugos das tensões nas “arenas políticas” determinando a possível natureza e constituição das políticas públicas brasileira.

No relatório do Plano Diretor de Reforma do Brasil de 1995, na parte que cita a superação de um modelo de gestão pública por outro, fica clara a postura da total desconsideração das presenças e do valor das características econômicas, políticas e ideológicas do modelo anterior, o que possibilita grandes chances de insucessos na implementação de reformas que sempre surgem por sugestões de políticas de conteúdo exógenos ao país o que aprofunda os riscos de fracassos.

No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos. (...) A reação imediata à crise – ainda nos anos 80, logo após a transição democrática – foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 16)

No trecho sobre os três modelos de gestão do Estado: patrimonialista, burocrático e gerencial, não menciona permanências na superação de um modelo por outro, não considera a presença e o valor das características políticas, econômicas e ideológicas do modelo anterior na ordem reformista, e que, geralmente, esse novo modelo é importado do estrangeiro e adaptado de maneira “customizada” às questões nacionais o que o torna determinante das políticas públicas constantes na agenda do governo em ação.

Um segundo aspecto a considerar no Plano Diretor de Reformas do Brasil de 1995, é a não presença da postura de revisão das políticas estruturantes; distributivas, redistributivas, regulatórias e constituintes. Localizar e discutir a natureza, constituição e presença dessas políticas poderia elevar o grau de maturidade e estabilidade dos aparelhos de Estado e fortalecer a agenda do governo com a destinação eficiente dos

escassos recursos do Estado e de eficiência no planejamento. Na ausência delas ocorre o que o Plano Diretor de Reformas do Brasil 1995 confirma

(...) na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo (BRASIL, 1995, p. 27)

Havia exigência da revisão das políticas estruturantes do Estado. Havia exigência da avaliação dos pilares constitutivos das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes do Estado brasileiro. Entretanto, as tensões nas “arenas políticas” se concentraram nas premissas de culpabilidade dos fracassos, nas acusações de fatiamento no controle dos aparelhos de Estado e no negacionismo dos avanços e perpetuação de possíveis fracassos do novo modelo de gestão devido à falta de instrumentos de análises e avaliação das políticas públicas existentes.

Ao mesmo tempo esse contexto denuncia a crise do Estado capitalista brasileiro, apontando as tensões entre os blocos das classes dominantes pela hegemonia no Estado, e demonstra a *fissura* para que os blocos das classes dominadas delimitem espaço no governo com presença e voz na reelaboração do aparato jurídico-político nacional durante as últimas décadas do século XX.

No trecho do Plano Diretor fica evidente a relevância de considerar a natureza e a constituição das políticas públicas do Estado em ação. É primária a exigência de localizar em qual tipo de base estrutural está localizada a política e como se dar a constituição intrínseca da política pública tendo como referência às fases de formulação, implementação, análises e avaliação. Nessas análises e avaliações considera-se os marcos redistributivos, distributivos, regulatórios e constituintes como forma de racionalizar a distribuição dos escassos recursos públicos e dar eficiência e transparência aos processos políticos.

No plano plurianual de 2004-2007, do governo petista, no qual retira-se os dados e informações para análise do PBQ, é analisado o chamado Plano Brasil de Todos, e mais uma vez encontra-se a substituição de todas as políticas implementadas pelo modelo de gestão do Estado anterior, o chamado modelo de

gestão burocrático, por outras incrementadas do modelo de gestão gerencial, denominado Modelo Estratégico de Gestão.

E como de práxis não encontramos referências a análise e avaliação aos fundamentos das políticas estruturantes redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes que poderiam servir de embasamento para a proposta de gestão participativa apregoada pelo PPA petista. Apesar da preocupação com a participação popular e de todos envolvidos no planejamento.

Não houve a iniciativa de aprofundamento nas bases constitutivas e fundamentos das legislações, amparos jurídicos, políticos e embasamento teórico que poderiam nortear a participação popular na formulação e implementação das políticas públicas que estavam sendo definidas no PPA, apesar do Plano se autodefinir como de natureza cidadã.

O modelo de planejamento participativo desdobrou-se em três dimensões. A primeira dimensão constituiu-se na realização de uma escuta da sociedade em perspectiva nacional. Foram consultas feitas às entidades da sociedade civil organizada, de representação nacional, regional e temática, sobre a estratégia de desenvolvimento de longo prazo, pois o Plano é o instrumento de orientação e ação do Governo, para os próximos quatro anos. (...) Na segunda dimensão, de natureza predominantemente setorial, o Governo submeteu à apreciação da sociedade as Orientações Estratégicas Setoriais elaboradas pelos ministérios, a partir da Orientação Estratégica de Governo. (...) A terceira dimensão é de natureza territorial, em que o Governo apresenta à consideração da sociedade local e dos governos estaduais e municipais (os chamados entes federativos) a estratégia de desenvolvimento de longo prazo e a programação do Plano para os próximos quatro anos (BRASIL, 2003, p 31-32).

Percebe-se que a estratégia metodológica do Plano está coerente, entretanto, o bases constituintes e fundamentos que poderiam sustentar um planejamento eficaz, de racionalização dos recursos públicos, de eficiência e transparência foram prejudicados devido à ausência da análise e avaliação para um diagnóstico e revisão conscientes das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes do Estado brasileiro para dar sustentabilidade ao processo de reformulação e implementação de novas políticas públicas.

A ex-ministra da Igualdade Racial, Dra. Matilde Ribeiro, em entrevista em janeiro de 2024, informou que não havia uma consciência imediata sobre a necessidade de revisar e diagnosticar as políticas estruturantes e fundamentais ao funcionamento do Estado e essenciais às estratégias do governo em ação, tudo foi

pensado no fervor das demandas apresentadas pelos blocos das classes dominadas que ascendiam nas tensões nas “arenas políticas”.

Não, é assim, eu particularmente não, não tinha nenhuma referência teórica sobre isso, óbvio que outras pessoas que compuseram esse grupo de trabalho deveriam ter. Né? Eu me lembro de um, não me lembro o nome dele agora, mas era um gestor ligado a presidência da República que ele se tornou um militante da questão quilombola, teve trabalho em vários momentos com o professor Alfredo Vagner, que é de Belém do Pará. Esse é um estudioso da questão quilombola. Teve também um outro professor, também do Pará, chamado, acho que é Gerônimo, é, esses dois eu me lembro porque eles tinham um estofo teórico bastante, que nos serviu bastante. Mas no meu caso foi aprender fazendo (RIBEIRO, 2024 entrevista).

A pergunta feita a ex-ministra da Igualdade Racial, Dra. Matilde Ribeiro, foi relacionada a metodologia para a construção e fundamentação teórica do PBQ, já que nas entrelinhas, o Programa apresenta elementos que o assemelha aos elementos que constituem o corpo das políticas redistributivas como no eixo 1 que assevera o acesso a Terra e diz o seguinte: “execução e acompanhamento dos trâmites necessários para a regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas” (BRASIL, 2004). Quer queira, quer não, isso se assemelha aos elementos das políticas redistributiva porque remete à luta pela terra, a luta entre latifundiários, grileiros, terras da União sob conflitos com os ocupantes que historicamente se reproduzem materialmente, cultural e vivem suas ancestralidades naquele território. O que pode classificar esse conflito numa conotação de conflito das lutas de classes na perspectiva de Poulantzas (1977).

O eixo 2, referente a Infraestrutura e Qualidade de Vida considera “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” (BRASIL, 2004), traz elementos que exigem desagregação de recursos por unidades de atendimentos, e muitas vezes independentes da causa quilombola e, principalmente, descentralização na gestão dos recursos, características das políticas distributivas na percepção de Lowi (1964). Além de darem conotação clientelista e assistencialista e tendo, muitas vezes, teor eleitoral.

No que se refere ao eixo 3 que defende a Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local, diz o seguinte: “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”, nesse eixo inclui-se toda legislação, desde as portarias, decretos e leis que regulamentam os direitos sociais, políticos e de cidadania dos grupos das comunidades quilombolas marginalizados e excluídos historicamente do corpo jurídico-político do país como o mostra a Lei 601 de 1850 revogada apenas no ano de 2000 pelo projeto lei 3990. Essa lei tratava das terras devolutas da União que não poderiam ser ocupadas se não fosse através da compra. A própria Constituição de 1988, pode ser considerada uma política regulatória e constitutiva do corpo jurídico-político do país.

E, por último, mas não necessariamente na ordem apresentada, temos o eixo 4 que defende os Direitos e Cidadania indica “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, 2004). Esse eixo traz claramente a definição das políticas constituintes do construto teórico “customizado” de Lowi (1966), traduz claramente as políticas constituintes do Estado Democrático de Direitos que se desenharam no texto constitucional de 1988, e que definem os quadros institucionais do país a partir das últimas décadas do século XX. A partir daquele momento qualquer política pública que fosse formulada e implementada deveria considerar uma análise e avaliação dessas políticas (redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes) como ponto de partida para a racionalização dos escassos recursos públicos e de eficiência e de transparência na gestão da agenda do governo em ação.

Essa breve síntese sobre os eixos da Agenda Social Quilombola instituídos pelo Decreto 6261/2007, teve dois objetivos imediatos; o primeiro demonstrar o quanto é possível aproximá-los metodologicamente do “customizado” construto teórico de Lowi (1966, 1970, 1972), originalmente elaborado para análise e avaliação de estudos de casos ligados ao Estado republicano e governos norte-americanos, desde às políticas fundiárias, comércio exterior, tarifas portuárias, todas com características sólidas de instauração e estabilidade histórico-política, às dificuldades de

sistematização de técnicas e métodos de análises e avaliação de estudos de casos específicos referentes às políticas públicas de aplicação universal. A partir dessa percepção do construto teórico de Lowi (1966, 1970, 1972), busca-se aproximar o estudo do PBQ, das estratégias de análises e avaliação do autor, numa tentativa de compreender a realidade da Política Nacional da Igualdade Racial, a partir da “customização” (JANNUZZI, 2011).

O segundo objetivo refere-se a destacar algo relevante na constituição de qualquer política pública que seria a construção de uma base de análise e de avaliação profunda dos fundamentos estruturantes das políticas públicas do Estado ou dos governos em ação já instauradas, antes de sugerir a substituição do modelo de gestão, por outro, geralmente exógeno à sociedade e que não considera as influências políticas, econômicas e ideológicas do modelo de gestão anterior, o que geralmente, fortalece as chances de fracassos dessas políticas.

Com relação ao PBQ, alguns malogros foram determinados pelo desconhecimento das bases estruturantes do Programa como uma política pública complexa e completa que envolvia políticas redistributivas com suas peculiaridades de desafios, políticas distributivas, regulatórias e constituintes em suas bases de estruturação, mas que, em nenhum momento foram consideradas.

O Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, até sinaliza para a necessidade da análise e avaliação das políticas estruturantes do Estado, quando diz

(...) proposição de ações estratégicas que assegurem a sustentabilidade e a integração das comunidades quilombolas no processo de desenvolvimento nacional, observando-se: os programas e projetos sanitários; os programas educacionais e culturais que valorizem a história da população negra e tradições étnicas; os programas de saneamento básico e infraestrutura das áreas tituladas; os programas de geração de empregos, renda e incentivo à autogestão; os programas de promoção e igualdade racial; os programas de promoção social e defesa dos direitos humanos (BRASIL, 2001)

Esse Decreto se refere à criação do Grupo de Trabalho (GT) que foi responsável por revisar as políticas de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das áreas remanescentes de quilombos de que trata o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Foi o grupo que iniciou os estudos que fundamentaram a constituição e a proposição de criação do PBQ em 2004. Era composto por Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial de Promoção e Igualdade Racial; Ministério do

Desenvolvimento Agrário; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento; Ministério da Defesa; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério da Assistência e Promoção Social; Ministério do Trabalho e Emprego e por três representantes dos remanescentes das comunidades de quilombos.

Percebe-se o potencial do GT se os tomadores de decisões estivessem comprometidos com uma política de revisão das políticas estruturantes do país (políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes) e envolvido efetivamente toda sociedade civil, além das universidades. Possivelmente o PBQ teria sido constituído, formulado e implementado de maneira mais sólida e não teria malgrado pela escassez de recursos e de gestão nas unidades da federação.

3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Metodologicamente foi exposto em linhas gerais o percurso da pesquisa. Parte-se do esquema que considera as políticas públicas o governo em ação. Ações orientadas pela execução da agenda política construída a partir das escolhas entre as questões relevantes no processo de formulação, implementação e avaliação. Todo o ciclo de formulação das políticas públicas envolve sempre as dimensões técnicas, tensões políticas e conflitos ideológicos que constituem as “arenas de poder” que considera as coalizões contraditórias constituintes das políticas.

Explanou-se o construto teórico “customizado” como lentes de análises e avaliação do PBQ, desvendando as possibilidades dos *efeitos não-antecipados*, mediante ao uso do método da análise do materialismo-histórico-dialético. Apresentou-se as técnicas da entrevista, questionários e análise documental como facilitadores da análise de conteúdo, portanto, essenciais à visualização do “estado da arte” dos *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade do Alto Alegre – Horizonte (Ceará).

Ainda considerou o PBQ uma política pública constituinte da Política Nacional de Igualdade Racial enxertando reflexões sobre macrossistema, microssistema e subsistema, como ambiente de fortalecimento das coalizações contraditórias constituídas por redes ou comunidades de políticas públicas,

responsáveis pela transformação dos sistemas de preferências puros do governo em um novo fim, que é a política em si, possibilitando a formulação e implementação do PBQ e conseqüentemente os *efeitos não-antecipados*.

Por fim, destacou-se a relevância dos instrumentos necessários a constituição das políticas públicas utilizados pelos burocratas a nível de rua para implementação e avaliação da eficácia, transparência e retroalimentação ou extinção de tais políticas. E por último, considera-se que nenhuma política pública é neutra político-ideologicamente, portanto, traça-se um percurso metodológico tendo como farol a dialética marxista.

4 CONSTRUINDO A EMPÍRIA: O PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA

Considera-se apropriado escrever algumas linhas sobre o PBQ, já que o princípio orientador da pesquisa é a aproximação teórica entre o Programa e o construto teórico de Lowi (1964-72), que considera a natureza da política pública o Estado em ação e seus *efeitos não-antecipados*.

O PBQ teria o potencial de ser uma política pública estruturante da Política Nacional da Igualdade Racial, desde que realizadas as devidas análises e avaliações do Programa considerando o que ele tem de políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes com preâmbulos na transversalidade, setorialidade, descentralização e democratização como diz o *Guia de Orientações do Programa* (BRASIL, 2013).

As condições materiais e as tensões políticas geradoras do PBQ foram localizadas nos conflitos da luta de classes dos quais fazem parte as tensões das arenas das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes e os interesses contraditórios dos blocos das classes dominantes e dominadas na disputa pela hegemonia. No Brasil essa *cena política* localiza-se na década de 1980, quando o Movimento Negro Unificado e todos os movimentos sociais negros perceberam a janela de oportunidade e ingressaram nas tensões para disputar lugar na agenda do governo para articular a consolidação dos direitos sociais e da cidadania.

A abertura da janela de oportunidades permitiu a inserção dos direitos sociais e cidadania do bloco quilombola nas tensões que levariam a composição do texto constitucional de 1988, com destaque específico, para os artigos 215 e 216 da Constituição e o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por outro lado, houve, também, a criação da demanda por revisão das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes, necessária ao país, que deveria ter antecedido às acomodações dos interesses das coalizões contraditórias que se constituíram para as reformas jurídico-política da época e a formulação das agendas do governo.

O que é preciso é uma concepção ampla e abrangente, capaz de abranger pelo menos dois conjuntos de preocupações. Por um lado, ela deve abarcar as preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva, especialmente a pobreza, a exploração, a desigualdade e os diferenciais de classe. Ao mesmo tempo, deve igualmente abarcar as preocupações recentemente salientadas pelas filosofias do reconhecimento, especialmente

o desrespeito, o imperialismo cultural e a hierarquia de estatuto. Rejeitando formulações sectárias que caracterizam a distribuição e o reconhecimento como visões mutuamente incompatíveis da justiça, tal concepção tem de abrangê-las a ambas. O resultado seria uma concepção bidimensional de justiça, o único tipo de concepção capaz de abranger toda a magnitude da injustiça no contexto da globalização (FRASER, 2002, p. 11)

Fraser (2002), deixa bem claro que para além da luta pelo reconhecimento, necessário seria a luta pela revisão das políticas estruturantes do Estado. Para que a desigualdade material entre os blocos das classes sociais dominadas e dominantes fosse jogada nas tensões das “arenas políticas” e que resultasse em políticas que concretamente influenciassem a diminuição das desigualdades econômica, política, de oportunidades e da cidadania.

o Brasil Quilombola que dava chance para qualquer pessoa, que tivesse estudo, ensino, ensino médio, podia elaborar um projetinho pequeno, ele podia elaborar um projetinho sem precisar passar por burocracia nenhuma. Já ia direto, diretamente para entidade, ou então a pessoa jurídica, as entidades sem fins lucrativos, todo esse pessoal já tinha acesso a esse projeto, infelizmente eu não sei, até hoje eu me pergunto, o que aconteceu com o Brasil Quilombola (Informação verbal)¹⁶

Nessa perspectiva esperava-se que caminhasse a fase de implementação do PBQ, reunindo todos os ministérios, sociedade civil, Movimento Negro Unificado, movimentos negros rurais, quilombolas, de terreiro e povos tradicionais na busca da revisão das políticas estruturantes do Estado, sejam elas; redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes, já que o momento histórico e político das últimas décadas do século XX, estava propenso às reformulações necessárias que resultariam no texto constitucional de 1988.

Na comunidade do Alto Alegre esse movimento histórico culminou nas revisões do aparato institucional rendendo a fundação da Associação Comunitária e o fortalecimento da luta pela aquisição do terreno para a construção da sede da Associação oficializando o autorreconhecimento da comunidade quilombola.

No começo da Associação, não existia o prédio, era nas casas umas das outras, depois teve a organização dos documentos e quando vem para a parte dos documentos nem todo mundo tinha a capacidade, hoje o Cícero tem, hoje o Cícero é muito estudado para isso né? Aí veio a parte da documentação, a parte que a associação passou a ser reconhecida, porque até então não era reconhecida e não sabíamos que existia Quilombola, só então depois que foi 05 de maio, ou 13 de maio de 2005, pois é, que aí veio

¹⁶ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

ser reconhecida. Através de uma professora, essa professora já faleceu, que começou ver esse estudo, aí veio o INCRA, tudo mais. Mas que assim, é essa associação que a mãe fala de moradores sempre realmente já existiu, mas que não era registrada e não era como quilombola ainda, depois que veio... (Informação verbal)¹⁷

No relatório do PBQ encontra-se o seguinte texto:

Em 2004, é criado o Programa Brasil Quilombola, cuja finalidade precípua é coordenar as ações governamentais para as comunidades remanescentes de quilombo por meio de articulações transversais, setoriais e interinstitucionais, com ênfase na participação da sociedade civil. O Programa é coordenado por meio Seppir, junto da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais e conta com 21 órgãos da administração pública federal (BRASIL, 2004, p. 15).

O trecho deixa evidente o potencial do PBQ consoante a oportunidade histórico-política para revisão de todas as políticas estruturantes do Estado. Entretanto, a predominância das influências políticas, econômicas e ideológicas dos modelos de gestão do Estado anteriores à *cena política*, modelos extremamente conservadores e autoritários, pulverizaram as lutas e no processo centrípeto e centrífugo das tensões nas “arenas políticas” e envolvendo os mecanismos da reprodução do capital internacional, os movimentos sociais negros fortaleceram as forças na dimensão do autorreconhecimento e nas garantias dos direitos sociais e da cidadania e não abarcaram, de forma generalizada, a janela de oportunidades, e deixaram o Estado exercer seu poder de coerção na decisão de não incluir as revisões devidas as políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes que hoje emperram a consolidação da Política Nacional da Igualdade Racial.

Uma das lideranças entrevistadas faz denúncia ao caráter autoritário e conservador e demonstra o comportamento subversivo à tentativa de continuidade do silenciamento histórico do povo quilombola exatamente no momento do fervor das discussões sobre autonomia e de busca do autorreconhecimento. O que a denúncia demonstra é que naquela *cena política* não havia as condições ideológicas apropriadas para que o MNU, os movimentos sociais negros e a sociedade organizada se impusessem para exigirem as revisões adequadas das políticas estruturantes.

Certa vez eu cheguei em uma Conferência, fui convidada para uma Conferência na ARQUA. E aqui ainda tem esse pensamento de que as mulheres daqui só nasceram para duas coisas, uma para as cozinhas ou,

¹⁷ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

outra para ter menino, e eu sou revoltada com isso. E você sabe por quê? Porque dizem que é os sonhos das meninas é aquela escadinha de filhos, quando completa quatorze anos engravidou e acabou e não é assim. Eu estava nessa bela Conferência. E eu sempre ouvindo isso, rapaz, as mulheres daqui elas são incapazes! Não trabalhavam em nada, assim, num trabalhavam melhor porque não estudavam, por tudo isso. Então, eu comecei a escutar, sabe, e eu fiquei logo revoltada. Estava eu e a Tatiana e outra menina e eu ouvi aquilo entalada, e aí eu falei assim, - amiga eu não vou levar nunca mais isso para casa – ela disse você vai falar o que? Eu disse, eu vou falar (...) eu me levantei e eu falei – esse é meu grito de socorro, meu grito de independência, nunca mais, nunca mais eu ouvirei alguém dizer que essa comunidade, que essas mulheres dessa comunidade não têm capacidade ... (Informação verbal)¹⁸

Ao decidir não priorizar a pauta da revisão das políticas estruturantes do Estado, os formuladores do PBQ esvaziaram os objetivos do Programa e subscreveram diretrizes de outra ordem¹⁹ que não deixam claras as obrigações e responsabilidades de cada agente envolvido e, provavelmente, fragilizaram o que poderia vir a ser a principal política pública de atendimento à demanda constitucional referente ao combate das desigualdades no país.

Em 2007, através da Agenda Social Quilombola, nova oportunidade de análise e avaliação emergiu, entretanto, o PBQ, já demonstrava fragilidades mediante as tensões nas “arenas políticas”, entre as quais se destacaram as tensões entre os movimentos sociais negros e os blocos das classes dominantes que usavam das influências políticas, econômicas e ideológicas, conservadoras e autoritárias, para impetrar até mesmo ações de inconstitucionalidade ao Programa junto ao Superior Tribunal Federal – (STF), como mostra o fragmento abaixo:

¹⁸ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

¹⁹ 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. • 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. 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. • 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. • Estimular o protagonismo dos quilombolas em todo processo de decisão, fortalecendo sua identidade cultural e política. • 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, 2004, p.24).

Na Quarta-feira (18 de abril) foi iniciado o julgamento pela Suprema Corte da ação que julgará a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3239, contrária ao Decreto 4887/2003, que regulamenta a demarcação e titulação das terras quilombolas. A ação será decisiva para a luta por efetivação de direitos baseados em princípios justiça, social, histórica e cultural. No ano de 2004, exatamente há 8 anos atrás, o partido Democratas (DEM) moveu uma ação contra as comunidades quilombolas, ao alegar que o Decreto Federal 4887/2003, assinado pelo ex-presidente Lula, que regulamentou o processo de titulação das terras dos remanescentes das comunidades de quilombos, era inconstitucional. Hoje, juntamente com a bancada ruralista, o partido pretende a qualquer custo aprovar a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3239 (CONAQ, 2012).

Esse trecho da carta da CONAQ direcionada aos ministros do STF demonstra o quanto a luta por reconhecimento deve estar, também, atrelada à luta por revisões das políticas estruturantes do Estado. Sem a revisão das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes as políticas públicas destinadas aos blocos das classes dominadas se configurarão apenas como mecanismos de coerção dos governos sobre a violência e a exclusão próprias do sistema capitalista, perpetuando sempre a desigualdade econômica e política, além de fortalecer a discriminação e a reprodução do racismo estrutural como afirma Almeida (2019).

A oportunidade de análise e avaliação sugerida pelo Decreto 6.261 de 20/11/2007²⁰, que dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do PBQ e dá outras providências, foi indiscutível. Nesse Decreto a chamada para se discutir, analisar, avaliar e revisar as políticas

²⁰ 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 à terra; II - à infraestrutura 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 (BRASIL, 2007)

estruturantes do Estado foi notória e até distribuiu em eixos o atendimento aos direitos sociais e de cidadania dos quilombolas.

Nos eixos pode-se aproximar metodologicamente as análises e avaliações do construto teórico de Lowi (1969-72) ao PBQ quando contrapõe-se aos domínios das políticas redistributivas o eixo referente a titularização da terra, às políticas distributivas quando apresenta a transversalidade e intersectorialidade referentes a inserção dos quilombolas aos programas sociais do governo, às políticas regulatórias quando o legislativo e executivo criam leis, decretos e pareceres em defesa dos direitos, cidadania e convivência para um desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente e, finalmente, mas não nessa ordem, e também, não isoladamente, porque essas políticas se entrecruzam, as políticas constituintes quando tratam do reconhecimento, da defesa dos direitos à cultura, da identidade de ser brasileiro e de usufruir dos bens materiais e imateriais da nação.

Segundo o presidente da Associação dos Remanescentes de Quilombolas do município de Horizonte – CE o PBQ

Era um Programa, como é que eu posso te dizer, que beneficiava toda cultura dos povos tradicionais, tinha como você gerar projetos para geração de renda para a comunidade. Gente, era um Programa que eu fiquei encantado, negrada, hoje nós vamos sair dessa desgraça porque nós, hoje temos o Brasil Quilombola dado pelo governo e já está tudo assinado onde eu pude participar (Informação verbal)²¹.

Percebe-se o potencial que os blocos das classes dominadas enxergaram, naquele momento da abertura da janela de oportunidade, nas políticas que poderiam ter sido forjadas com os novos compromissos políticos surgidos com a formação das coalisões favoráveis a promulgação do texto constitucional e o conseqüente período das regulamentações dos direitos sociais e de cidadania no país.

Segundo a Coordenadora das Políticas Públicas para a Igualdade Racial do Ceará em um artigo do ano de 2020.

(...) o caráter residual dessas políticas, com poucos investimentos e fragmentação dos programas e ações; ausência de uma base conceitual para a formulação dos programas e ações que proporcionem, dentro das próprias instâncias do Estado, entendimento sobre o caráter estrutural do racismo; a insuficiente compreensão da conexão entre as desigualdades étnico-raciais e as desigualdades sociais; bem como o racismo institucional, que promove a desigualdade étnico-racial por meio da oferta hierarquizada dos serviços,

²¹ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

benefícios e oportunidades. (...) Toda política pública é um canal de intervenção na sociedade para assegurar direitos e reduzir desigualdades, a política de promoção da igualdade racial não assume função diferente (MADEIRA, 2020, p. 155).

No trecho confirma-se a necessidade da revisão das políticas estruturantes do Estado e, a autora ainda nos acrescenta que no caso do Estado do Ceará ainda se conta com outro agravante que prejudicou a implementação do PBQ.

No Ceará, a abolição da escravatura ocorreu em 25 de março em 1884, quatro anos antes da Lei Áurea – desse modo, isso dá base ao discurso de inexistência de negros(as), provocando a invisibilidade desse grupo étnico no Ceará. Contudo, os indicadores sociais e econômicos têm revelado sua existência em lugares de vulnerabilidade, de desigualdades sociorraciais, como alvo das práticas persistentes do racismo (MADEIRA, 2020, p. 158).

Assim revisar, analisar e avaliar as Políticas da Igualdade Racial no Estado do Ceará, necessariamente, tem que partir de referências bem anteriores aos parâmetros nacionais, tendo em vista, a postura de negação ou diluição da diversidade racial numa única categoria de pardos. As Políticas da Igualdade Racial no Estado enfrentam maior resistência na eficácia devido as influências econômicas, sociais, políticas e ideológicas na gestão do Estado, que, insistentemente, preservam marcas do conservadorismo e autoritarismo na política e nos aparelhos de Estado.

Ao que se refere ao PBQ não tem sinais se quer da implementação de algumas das ações transversalizadas ou intersetoriais que possam ser caracterizadas individualmente, que possam ser destacadas, apontadas, marcadas como sendo consequência da efetivação do PBQ no Estado do Ceará. O que se tem são ações ligadas à Política Nacional da Igualdade Racial referentes ao cumprimento das exigências burocráticas, cumprimento das determinações regulatórias de instauração da Coordenadoria²², Conselhos²³, Comitês, Conferências e algumas políticas residuais na saúde, educação e assistência.

Possivelmente as ações do governo do Estado do Ceará, se levadas à análise e avaliação, tendo como referência à aproximação metodológica ao construto teórico

²² Em janeiro de 2010, o governador do Estado do Ceará propôs, através de mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa, alteração da Lei Estadual nº 13.875/07. Com o Decreto nº 31.073 de 11 de dezembro de 2012, define-se as competências da Ceppir (CEARÁ, 2010).

²³ Em janeiro de 2016, foi criado o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial (Coepir) como instância responsável pela efetivação do controle social e promoção de diálogo entre governo e sociedade, por meio da Lei nº 15.953, de 14 de janeiro de 2016 (CEARÁ, 2016), funcionando efetivamente na primeira gestão (2016-2018) e na segunda, de 2018 até 2020 (CEARÁ, 2016).

de Lowi (1969-72), evidentemente, “customizado” à realidade do Estado brasileiro, somente poderão evidenciar algumas manifestações da efetivação das políticas regulatórias no Estado e, diante das ações voltadas a formação, qualificação e esclarecimentos das lideranças quilombolas, políticos e gestores do Estado poderia se dizer que estão no caminho de compreender sobre as políticas constitutivas

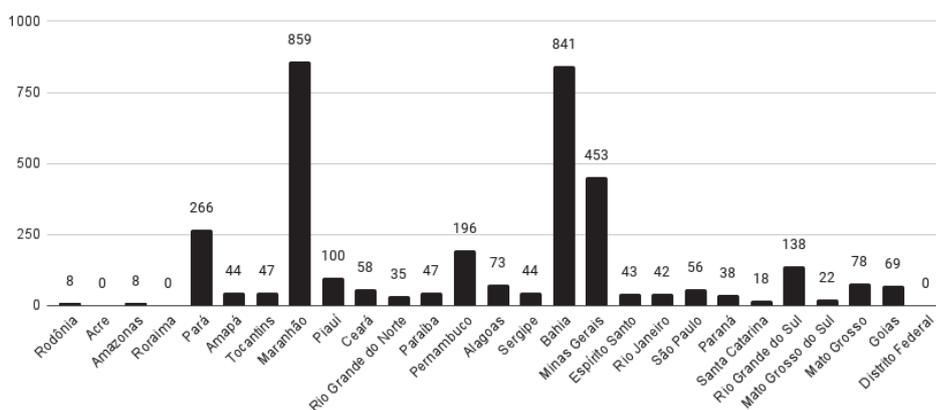
Com ênfase nos processos participativos de fortalecimento da esfera pública, em 2017 foi realizada a IV Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial, como também oito conferências macrorregionais, com a finalidade de conferir o que vem sendo realizado e propor novas iniciativas que melhorem os serviços públicos prestados aos povos indígenas, quilombolas, de terreiro, ciganos e população negra (CEARÁ, 2017a). O tema da conferência foi: Reconhecimento, Justiça e Desenvolvimento na Década dos Afrodescendentes, com foco na equidade entre as pessoas e na superação do racismo (MADEIRA, 2020, p. 159).

Ao se referir às políticas redistributivas, segundo relatório do INCRA atualizado em dezembro de 2023, o Estado do Ceará possui 41 processos de regularização das terras quilombolas abertos, com 17 em fases mais avançadas e apenas 2 em conclusão, a comunidade Encantados do Bom Jardim/Lagoa das Pedras, localizada em Tamboril, na região dos Inhamuns e o Sítio Arruda, entre os municípios de Salitre e Araripe (CEARÁ, 2024).

Teixeira & Sampaio (2019), apresentam em formato de gráfico o andamento da execução da política do autorreconhecimento e das conquistas da titularidade das terras para as comunidades quilombolas no país.

GRÁFICO 1: COMUNIDADES QUILOMBOLAS COM CERTIFICAÇÃO

Comunidades Quilombolas com Certificação de Autodefinição segundo as Unidades da Federação - 2022



Fonte: IBGE; 2022

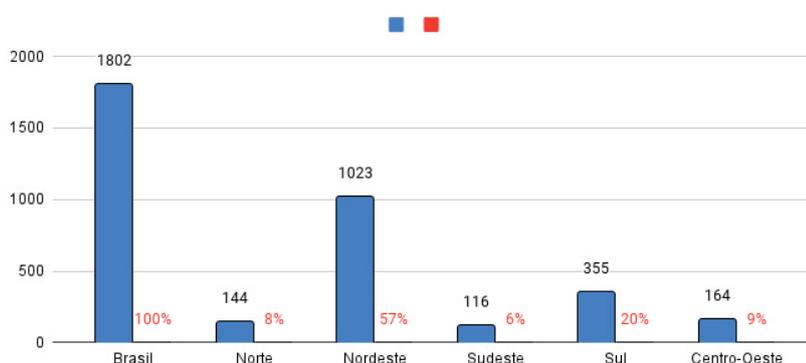
Segundo IBGE (2022), existem 2921 certidões de autodefinição quilombola emitidas, referentes a 3583 comunidades dispersas por 24 estados, conforme distribuição no gráfico. Além disso, o cadastro informa a existência de 10 comunidades aguardando visita técnica, 75 aguardando complementações documentais no processo, 35 em análise e 8 aguardando publicação.

Em 2005, a comunidade do Alto Alegre no município de Horizonte (Ceará), passou a integrar o grupo das comunidades envolvidas nos processos de lutas pela terra, fundou a Associação dos Remanescentes de Quilombolas e Adjacências - (ARQUA) – como estratégia de luta legítima no conjunto das modificações substanciais e do alargamento democrático do Estado. E através da Portaria 26/2005, sob processo 01420.001078/2005-86, a Fundação Cultural Palmares emitiu certificação de autorreconhecimento para a comunidade.

Com relação a titularização da terra o IBGE (2022) informa que dos 2.921 territórios reconhecidos pela Fundação Cultural Palmares, somente 1.802 processos de pedido de regularização fundiária foram deferidos pelo INCRA aptos às etapas seguintes para regularização definitiva. As etapas são emissão da RTID, documento de caráter antropológico delimitando o território, a publicação da portaria justificando o interesse social e, por último, o decreto dando posse, por definitivo, das terras à comunidade.

GRÁFICO 2: PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Processo de regularização fundiária quilombola abertos no INCRA - 2022



Fonte: IBGE (2022)

O gráfico do IBGE (2022) traz a distribuição dos processos de pedido de titularização das terras quilombolas por região do Brasil. Percebe-se que a maior

concentração de requerimentos por titularização da terra em andamento está na região Nordeste.

Na comunidade quilombola do Alto Alegre o processo de titularização da terra teve início em 2005, quando a ARQUA entrou com o processo de nº 54130.004882/2005-44, reivindicando a titularização de 498,3168 hectares de terras, envolvendo em torno de 375 famílias, ocupantes dos territórios autorreconhecidos pela Fundação Cultural Palmares, dentro dos limites geográficos de dois municípios, Pacajus e Horizonte. E o processo de luta pela titulação foi aprovado pelo edital RTID no DOU entre 11 e 15/12/2008, portaria no DOU de 15/02/2014 a 28/03/2014 e, finalmente, decreto no DOU de 23/06/2015. Detalhes do processo de conquista da titularização da terra da comunidade do Alto Alegre estão expostos na subseção 5.1., sobre as políticas redistributivas.

Enfim, no que concerne às lutas históricas para efetivação das políticas redistributivas das comunidades de remanescentes de quilombolas no Ceará outros entretamentos se entrecruzam e precisam ser considerados; a negação da existência de negros no Estado, já discutido acima, os conflitos diários impostos pelas lideranças políticas conservadoras e autoritárias nas Assembleias e aparelhos de Estado de cunhos racistas e discriminatórios, as invasões dos perímetros territoriais das comunidades pelas periferias urbanas das sedes das pequenas cidades cearenses, que trazem como consequências, o progresso capitalista e as mazelas sociais que importunam a convivência social e forçam o esquecimento da cultura ancestral dos povos quilombolas rurais.

Indaga-se: - até que ponto a *filosofia pública* quilombola chama atenção dos *policymakers* para se pensar na inclusão da Política Nacional da Igualdade Racial nos planos orçamentários dos governos estaduais, municipais e federal?

A partir da análise de Teixeira & Sampaio (2019) tem-se uma ideia da desagregação dos recursos destinados às demandas do povo quilombola. Percebe-se que no governo federal de 2005 a 2011, teve-se dotação exclusiva de recurso para o PBQ, mesmo não havendo a obrigatoriedade na execução orçamentária devido as exigências na prioridade dos recursos e os projetos, ações e intervenções transversalizadas no PBQ não tinham unanimidade entre os tomadores de decisões. No intervalo de 2012 a 2014, o governo federal não teve mais dotação orçamentária para o PBQ, a dotação aparece na LOA como recursos destinados ao Programa de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial.

TABELA 1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA – (2005 – 2014)

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA (2005-2014)			
EXERCÍCIO	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INICIAL NA LOA	DESPESAS EXECUTADAS (EFETIVAMENTE PAGAS)	PERCENTUAL PAGO NO ANO
2005	R\$ 30.462.763,00	R\$ 7.134.148,84	23,41%
2006	R\$ 52.034.263,00	R\$ 14.105.671,18	27,10%
2007	R\$ 51.171.234,00	R\$ 8.819.537,31	17,23%
2008	R\$ 71.660.952,00	R\$ 5.096.322,08	7,11%
2009	R\$ 55.871.846,00	R\$ 9.622.138,07	17,22%
2010	R\$ 83.869.371,00	R\$ 23.395.638,21	27,89%
2011	R\$ 55.723.757,00	R\$ 28.705.098,94	51,51%
2012	0	R\$ 3.948.701,8	-
2013	0	R\$ 1.544.006,31	-
2014	0	R\$ 313.048,56	-

Fonte: TEIXEIRA & SAMPAIO 2019.

Observa-se na tabela que entre a dotação orçamentária e as despesas executadas não há equalização. A destinação de fato de recursos para que as políticas públicas formuladas para o atendimento da demanda constitucional referentes ao povo quilombola não foram suficientes para que realmente se pensasse na reformulação das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes presentes no PBQ.

Teixeira & Sampaio (2019) fazem uma tabela resumo para destacar o distanciamento entre o orçamentado e o executado.

TABELA 2 - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO PBQ (2005-2011)

Ano	Valor executado (efetivamente pago)	Percentual do total do Programa
2005	R\$ 7.134.148,84	23,41%
2006	R\$ 14.105.671,18	27,10%
2007	R\$ 8.819.537,32	17,23%
2008	R\$ 5.096.322,08	7,11%
2009	R\$ 9.622.138,07	17,22%

2010	R\$ 23.395.638,21	27,89%
2011	R\$ 28.705.098,94	51,51%

Fonte: Teixeira & Sampaio, 2019

Com relação aos anos posteriores a 2011, os autores apresentam tabela síntese do orçamento e mais uma vez a discrepância entre a dotação e a execução denuncia o quanto as lutas e tensões ideológico-políticas entre os blocos das classes dominadas, aqui destaca-se o povo quilombola, tem que ser travadas nas arenas políticas para se ter a efetivação da demanda constitucional dos direitos sociais e da cidadania. Na tabela seguinte o PBQ já fora retirado da LOA e os recursos são dotados para a política do enfrentamento ao racismo e a promoção da igualdade racial.

TABELA 3 - PROGRAMA ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

PROGRAMA ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL			
ANO	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA AUTORIZADA NA LOA	VALOR EXECUTADO (EFETIVAMENTE PAGO)	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
2012	R\$ 105.533.333,00	R\$ 12.805.953,00	12,13%
2013	R\$ 57.766.682,00	R\$ 12.287.676,42	21,27%
2014	R\$ 64.153.000,00	R\$ 22.691.876,36	35,37%
2015	R\$ 86.965.105,00	R\$ 7.588.377,73	8,72%

Fonte: TEIXEIRA & SAMPAIO, 2019.

Além da retirada do PBQ da LOA em 2012, na tabela abaixo tem-se o comparativo entre o valor executado e o valor efetivamente pago nos programas, projetos, ações e intervenções destinados a assistência às políticas da Promoção da Igualdade Racial. E mais uma vez percebe-se a grande discrepância entre o valor constante no plano orçamentário, o valor aprovado para execução e o valor efetivamente pago ou efetivamente destinado à implementação da Política da Igualdade Racial.

TABELA 4 - RECURSOS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO AO RACISMO E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Ano	Valor executado (efetivamente pago)	Percentual do total do Programa
2012	R\$ 7.227.709,78	56,44%
2013	R\$ 11.536.585,96	93%
2104	R\$ 20.118.252,92	88,65%
2015	R\$ 6.818.059,77	89,84%

Fonte: Teixeira e Sampaio, 2019

Por questões orçamentárias, tendo em vista a política do ajuste fiscal e da alteridade, por disputas ideológicas entre bancadas políticas e grupos de pressão, pelo caráter autoritário e conservador da política nacional, ou por simplesmente, desinteresse dos tomadores de decisões, essa discrepância persiste como observa-se nos gráficos a seguir referentes ao orçamento destinado a Assistência Social do país no qual a Política da Igualdade Racial está atrelada.

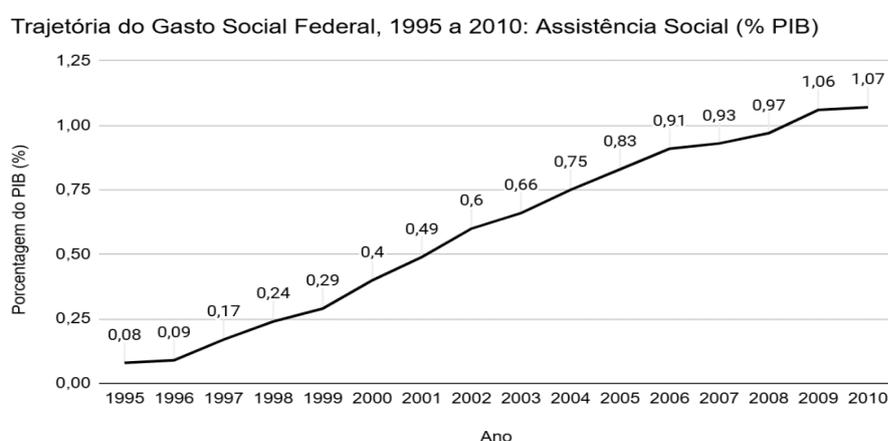
Segundo Peres & Santos (2020), a fatia dos gastos do governo federal onde se concentra a Assistência Social, área na qual se localizam os programas, projetos, ações e intervenções que constituíam o PBQ e, atualmente, a Política Nacional da Igualdade Racial, participa apenas com 1,24% do PIB, isso em 2016, numa trajetória de progressão que se iniciou em 1995 com apenas a participação de 0,08% naquele ano. Além dos poucos recursos destinados a Assistência no país, naquele período, ainda tinha-se que adotar uma política de ajuste fiscal para combater os índices inflacionários e cumprir acordos financeiros com organismos internacionais, entre eles, o FMI.

Desses recursos destinados a Assistência Social no índice de 1,24% do PIB em 2016, a maior parte dos recursos foram destinados ao crescimento dos programas associados ao salário-mínimo, como o BPC, e poucas ações da Política Nacional da Assistência Social, ficando desassistidos outros programas de transferência de renda, serviços e projetos, entre os quais os específicos como os programas, projetos, ações e intervenções do PBQ e, logo após 2011, a Política Nacional da Igualdade Racial, como vimos nas tabelas das dotações e execuções apresentados acima por Teixeira & Sampaio (2019).

Nos gráficos a seguir tem-se a ideia da progressão na distribuição dos recursos que perfazem o índice do 1,24% do PIB até 2016 para Assistência Social. Os gráficos disponibilizados pelos autores expõem a trajetória histórica das distribuições dos recursos à Assistência Social somente no intervalo de 1995 a 2010 como exemplificação da progressão no orçamento.

No gráfico 3, exemplifica-se o montante em porcentagem do PIB do país para Assistência Social

GRÁFICO 3: TRAJETÓRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL NO PIB

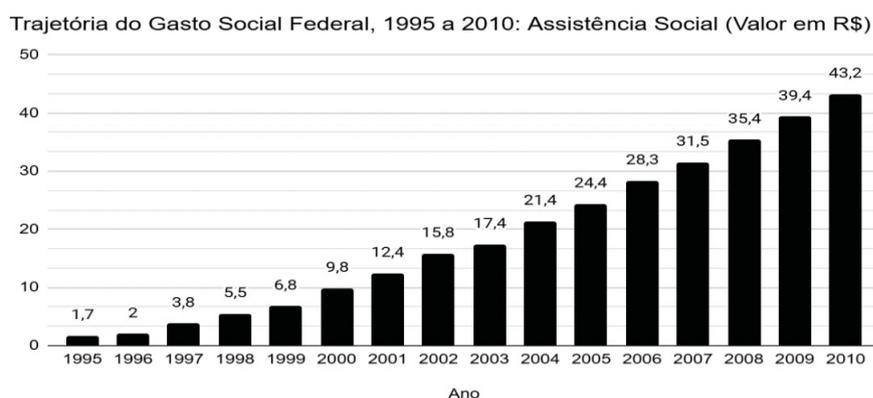


Fonte: IPEA (2012)

No gráfico 4, exemplifica-se o montante em valores na moeda corrente.

Peres & Santos (2020), evidenciam em gráficos estudos consolidados e confirmam o índice aproximado de 1,24% do PIB para 2016.

GRÁFICO 4: TRAJETÓRIA DO GASTO SOCIAL FEDERAL EM VALORES

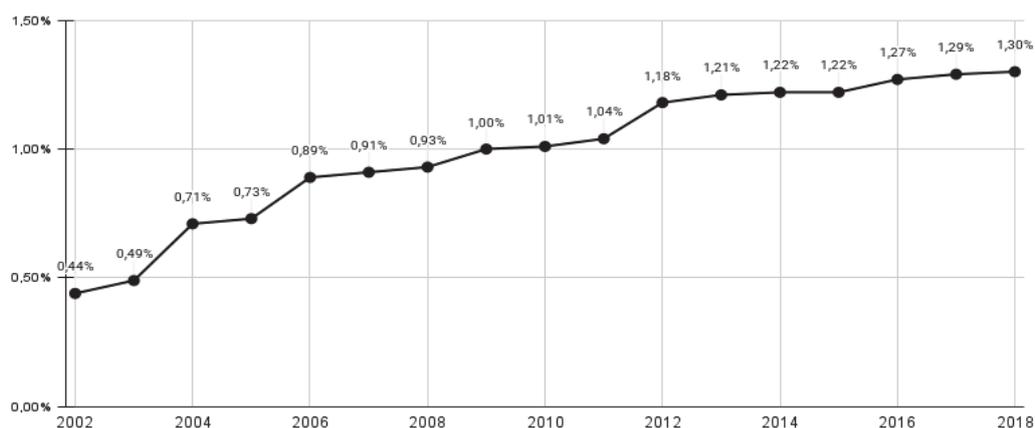


Fonte: IPEA (2012)

Em nota técnica de monitoramento do Ministério da Cidadania que teve por base dados do IBGE (2019) os recursos desagregados do PIB para assistência social no intervalo de 2002 a 2018, se aproximam aos números apresentados por Peres & Santos (2020), se considerados os critérios que serviram de base de cálculos e as variáveis balizadoras das análises em questão.

Em gráfico o Ministério da Cidadania apresenta a seguinte desagregação de recursos para assistência social no país (% PIB) que expomos apenas para evidenciar o caráter de progressão dos recursos.

GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DE RECURSOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO AO PIB (%) 2002 – 2018.



FONTE: SICONFI (STN); IBGE (2019)

Mediante a evidência da progressão da desagregação dos recursos do PIB para assistência social, tem-se que considerar também, a progressão do volume de programas, projetos e ações para assistidos pelo governo federal nesse intervalo de tempo.

Ao longo desses 17 anos, os principais fatores que contribuíram para o crescimento dos recursos no âmbito da Assistência Social foram o incremento das ações de transferência de renda, em primeiro lugar, e também o fortalecimento e a diversificação dos programas. O fortalecimento e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), o desenvolvimento da política de segurança alimentar e nutricional e, mais recentemente, as políticas assistenciais voltadas para o público em suas diversas etapas do ciclo de vida, com destaque para a primeira infância, com o Programa Criança Feliz, tiveram parcela importante nesse crescimento (BRASIL, 2029 – p. 15).

Observa-se pelo gráfico e pelo trecho da nota técnica que a progressão na desagregação dos recursos da assistência social fortaleceu o caráter de pulverização das políticas universalistas no qual estavam alocados os caracteres da transversalidade, setorialidade e descentralização do PBQ, e, logo depois, a Política Nacional da Igualdade Racial, que acabaram por expor as fragilidades políticas e as limitações orçamentárias. Evidenciaram o que Poulantzas (1986), teorizou como a principal questão do materialismo histórico que divide o Estado em duas estruturas; uma composta pelos elementos invariantes do econômico, do político e do ideológico que constituem o *político*, propriamente dito, e a outra dos elementos das práticas, onde se localizam as transformações dos objetos, das práticas teóricas, políticas e econômica, que constituem a *política*. Entre o imutável do político e o mutável da política reside a baixa autonomia do Estado e das políticas públicas.

Possivelmente essa mutabilidade da *política* tenha maior evidência nas arenas das políticas distributivas devido a descentralização e a diversidade dos grupos atendidos. No Estado do Ceará nas arenas das políticas distributivas há muitas tensões quando se trata das transversalidades e intersetorialidades das políticas universalizadas com destinação às áreas em situação de vulnerabilidade.

Segundo o governador Elmano de Freitas, em 2024, o Ceará tem Bolsa Família, Ceará Sem Fome, Vale-Gás Social e Cartão Mais Infância (CEARÁ; 2024). Ao Estado, por meio da SPS (Secretaria da Proteção Social), houve o repasse de R\$ 17 milhões no ano para o cofinanciamento de 398 Centros de Referência da Assistência Social (Cras). A meta foi, em 2023, fazer o cofinanciamento dos 114 Creas municipais. A previsão é de um repasse anual de R\$ 5,2 milhões. O planejamento é ampliar essa rede, com a construção de novos Creas regionais (CEARÁ, 2024). Entre tantas outras intervenções e ações o governo do Estado imagina atender às necessidades, também, das comunidades quilombolas. Entretanto, apesar da transversalidade, intersetorialidade nas políticas universalizadas e nas ações e intervenções, ainda há grandes fragilidades no atendimento das demandas das comunidades quilombolas, tendo em vista, a natureza e proposição das políticas específicas das comunidades como definia o PBQ.

O PBQ, como filosofia pública inclusa na agenda do governo após vencer as tensões nas coalizões contraditórias nas “arenas políticas”, poderia ter sido também inclusa entre as políticas que poderiam contribuir para uma revisão das políticas

estruturantes do Estado, possibilitando a avaliação e análise dos elementos constituintes do Estado e diminuir significativamente as desigualdades entre os blocos das classes dominantes e dominadas.

4.1 COMUNIDADES DE REMANESCENTES QUILOMBOLAS E OS EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS DO PBQ NO CEARÁ

Após as discussões precedentes chega-se a tomar conhecimento de que o PBQ, enquanto sistema de preferência puro do governo, não chegou até o Estado do Ceará. O que predominou no Estado foram as ações transversalizadas, intersectorializadas e universalizadas que foram agregadas à Política Nacional da Igualdade Racial, como afirma Madeira (2020). Como ações consideradas residuais usadas no atendimento aos direitos sociais e cidadania dos povos quilombolas e tradicionais e que não significaram atendimento às políticas contidas na Agenda Social Quilombola determinadas pelo Decreto 6261/2007.

Chama-se de *efeitos não-antecipados*, considerando os limites da aproximação teórico-metodológico “customizado” de Lowi (1964-72), os impactos das ações residuais na economia, na política, na sociedade e nas tensões ideológicas, além das influências motivadoras no resgate dos produtos da cultura material e imaterial e da ancestralidade, resultante da fase de formulação do sistema de preferência puro do Estado. Nessa perspectiva, as ações residuais do governo cearense, como descreveu o presidente da ARQUA, que de certa forma, compreendiam um fim, uma política pública, que se tornou um fim na comunidade, indo além, constituindo *efeitos não-antecipados*, inesperados e impactantes.

Hoje, no quilombo, nós temos asfalto feito, entre aspas, em cima da hora sem conversar com a comunidade, para ver se a comunidade queria. Foi empurrado de goela abaixo, a gente teve, que aguentar porque, eu fiz a pesquisa, e o que a gente pediu aqui foi a reestruturação da comunidade que, segundo nosso interesse, a pavimentação deveria ser naquela pedra, aquela pedra paralelepípedo, seria aquela pedra porque asfalto esquenta muito. E eu fui obrigado, a pegar um caderninho desse daqui e sair na mesma hora de casa em casa para saber quem queria o asfalto. E todo mundo disse eu quero, eu quero, eu quero, assine aí, que eu tenho que passar para o rapaz hoje, agora de noite que amanhã já está com o asfalto aqui, se vocês não quiserem ele vai para outro canto e aí o pessoal, não, nós queremos, queremos, queremos, queremos, foi feito encima da hora sem o engenheiro ter feito um planejamento. Hoje, quando chove tá as casas cheias d'água, cheio de mosquito da dengue, estamos tendo muita muriçoca, mas, reclamaram minha casa está cheia d'água, eu conversei com vocês, eu

passsei para você, eu como presidente sai da minha casa, do meu território, da minha casinha para andar conversando com noventa e nove famílias, foi isso que foi feito, que foi para amenizar isso aqui, foram vocês que quiseram, agora se reclamar vão lá pegar a conversa de vocês e reclamar com o Nezinho lá que foi feito a engenharia correta (Informação verbal)²⁴.

É nessa perspectiva questionadora das políticas públicas pulverizadas, transversalizadas e universalistas, que, muitas vezes, evidenciam-se os *efeitos não-antecipados*. Principalmente, quando os questionamentos são resultantes do aprendizado consequente das formações e qualificações técnicas proporcionado pelos eventos, reuniões, conferências organizadas pelos aparelhos de Estado e os *policymakers*, prioritariamente.

No trecho da entrevista a seguir evidenciam-se *efeitos não-antecipados* causados pelo uso dos aprendizados marginais quando a liderança assume a autonomia e se empodera como tomadora de decisões e se impõe contra a atuação de uma subsidiária da Petrobrás que passaria atuar no território quilombola.

Subsidiária da Petrobrás que tá dando a maior burocracia ai, que não foram feitos os estudos do impacto ambiente e eu estou criticando isso deles, crítico deles, eu disse foi para ela, e ela disse a eu, parece que o senhor, seu Cícero, parece ser bem rígido, sou com a documentação, sou bem rígido. Eu tenho documento aqui, mostrei o documento para ela, olha esse documento foi feito pela Cgás. A Cgás vai doar 100 mil reais e 20 computadores irão chegar agora mês que vem. A Cgás vai doar cem mil reais para trabalhar a qualificação dos jovens quilombolas. E olha onde passa o gás da Cgás. Olha onde passa o gás lá na BR 116, lá do lado de lá. Só porque daqui para lá da mais de 5 quilômetros. Da menos de 5 quilômetros daqui para lá, ela paga ajuda financeira, a ajuda financeira é de cem mil reais, que é para fazer o curso de computação do pessoal, formar as salas de estudos, de ensino para computação, nós vamos comprar material de mídia, nós vamos qualificar nossos jovens, nós temos nossas diárias que irão ser pagas pela Cgás. E eles aqui não, eles chegaram de uma vez e, até dentro do território eles querem fazer tudo, querem fazer. Por isso, que eu peguei aqui o rapaz ali ainda agora, eu quero que você me passe todos os estudos que foram feitos por você. A gente não tem, e o que eu estou fazendo com vocês aqui? Tô perdendo tempo com vocês aqui? Eu disse ainda agora ai. Então, eu estou perdendo meu tempo com vocês. Porque, ou vocês me dão o laudo técnico que foi feito há dez anos, para a gente rever algumas coisas, ou então, eu estou perdendo meu tempo com vocês. Eu estou entrando com uma ação para barrar. Só que eu estou com uma ação no Ministério Público Federal e ele vai ser barrado, tá entendendo? Mas, tudo, tudo, tudo isso é, faz parte do dia a dia (Informação verbal)²⁵

Defende-se a premissa de que as ações transversalizadas, intersectorializadas e universalizadas no Estado do Ceará perspicazmente agregadas à Política Nacional

²⁴ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

²⁵ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

da Igualdade Racial teriam como Fim predominante a função de exercer o papel da coerção social dos usuários das políticas (LOTTA, 2019), já que os burocratas a nível de rua (LOTTA, 2019), impunham as etapas da fase de formulação do Programa como mecanismos neutros, sem considerar os potenciais dos usuários. As evidências da premissa se mostram quando se faz a aproximação teórico-metodológica das ações residuais do governo cearense, como versão do sistema de preferências puro do governo e o construto de Lowi (1964-72), na Comunidade dos Remanescentes dos Quilombolas do Alto Alegre. Entretanto, as mesmas evidências demonstram, também, que no processo formativo e reflexivo sobre as fases de formulação do Programa, houve a interferência das várias experiências, conhecimentos e ideologias do grupo dos remanescentes quilombolas, o que causou modificações profundas no sistema de preferências puro, e produziram *efeitos não-antecipados* impactando a luta por direitos sociais e cidadania na comunidade.

São modificações no sistema de preferências puro do governo que se evidenciam através das análises e avaliação das fontes documentais, do conjunto de entrevistas realizado, na aplicação de inúmeros questionários, nas visitas e rodas de conversas entre os pesquisadores e os membros e não membros da Associação dos Remanescentes dos Quilombolas do Alto Alegre. Enfim, se evidenciou a validação da narrativa de que mesmo o PBQ não sendo aderido como sistema de preferências puro do governo no Ceará, sua fase de formulação impactou, provocou modificações substanciais na vida econômica, nas relações políticas e sociais, nas ideologias e fortaleceu o sentimento de pertencimento e ancestralidade dos quilombolas.

No início quando eu iniciei meu processo formativo na faculdade eu sempre ficava pensando, quem sou eu diante de tudo isso? Onde é que eu estou? Por que eu sou isso? Quem eu sou? E vinham muitos questionamentos, inclusive, para mim, poder me reconhecer enquanto uma mulher negra eu tive que passar por esse processo de apagamento e de silenciamento, renascer e aí esse renascimento começa a partir da minha aceitação identitária, e não é fácil, eu sempre digo isso. É muito difícil uma mulher se tornar negra. Porque a gente não nasce, embora nasça com a pele preta, retinta, a gente se torna porque o racismo ele nos faz. Então, toda hora a gente tem que estar se reafirmando e não é fácil. Quando a gente se reafirma enquanto negro a gente também carrega as consequências desse ser negro. É uma identidade, quando eu digo que eu parei de alisar o cabelo, quando eu digo que me reafirmo enquanto esse ser negro, esse corpo negro, eu estou dizendo que eu estou fazendo um ato político. Por que a sociedade toda hora está nos negando, nos silenciando (Informação verbal)²⁶

²⁶ Entrevista realizado pelo pesquisador em janeiro de 2024.

São modificações substanciais como as descritas pela entrevistada (2024), que se classificam como *efeitos não-antecipados*. São modificações substanciais na vida, nas dimensões econômica, política, ideológica e nas relações entre a comunidade e a municipalidade, entre a comunidade, políticos de destaque e os aparelhos do Estado, além do fortalecimento da identidade quilombola. São evidências de que, apesar de não ter sido aderido no Ceará, o PBQ contribuiu, na fase da formulação, para o comportamento subversivo dos membros da comunidade para que os direitos sociais e a cidadania fossem perseguidos e inclusos nas ações transversalizadas e intersectorializadas no Estado para o atendimento das demandas constitucionais referentes a Política Nacional da Igualdade Racial.

Além disso o resgate do comportamento subversivo quilombola proporcionado pela fase de formulação do PBQ no Ceará é evidenciado pelas modificações substanciais individuais com ressonância no comportamento coletivo que adotou nova semântica e epistemologia nas narrativas da comunidade. Fortaleceu as lutas por direitos como se identifica no trecho da entrevista da liderança, ativista e gestora na comunidade como *efeito não-antecipado*.

Hoje, eles têm o maior respeito pela comunidade quilombola, ave Maria, é Cícero para lá é Cícero para cá, mas de primeiro? Era neguim, era macaco, era tudo era chamado. Olha, se roubasse uma galinha lá deles, podia ser eles mesmos que mataram a galinha de um do outro, diziam é os negos do Alto Alegre. Tudo são ladrões. Roubam. Se sumisse alguma coisa eram os negos do Alto Alegre. Sumisse uma espiga de milho eram os negos do Alto Alegre. Que dizer você ver tudo, toda desgraça, toda desgraça só caíam para cima da gente. Hoje não. Hoje ele tem o respeito e o respaldo muito grande. Hoje, eu, hoje eu chego lá – oi Cícero! Tudo bom? Como está presidente! Ôh vem para cá! Faça aqui, faça aqui. Mas na minha época, na época do meu pai, quem iria conversar nada disso! A demarcação, a demarcação, desse território entre, entre Base e Alto Alegre era cinco mil, quatrocentos e setenta e cinco hectares as duas comunidades, aqui e base, certo? Alto Alegre, ela é, parece que ela é dois mil, dois mil setecentos e poucos hectares (Informação verbal)²⁷

O relato da liderança evidencia a transformação na semântica dos termos de tratamento dos quilombolas. E traz uma carga valorativa transformadora da realidade da comunidade originando uma nova epistemologia local. Representa a emancipação mediante ao contexto de negatividade da condição humana e coloca os quilombolas na condição de igualdade na luta por direitos sociais e da cidadania. A liderança se empodera do direito de ser tratada como uma igual, sem a imposição do *silêncio*

²⁷ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

imposto em épocas anteriores. Silêncio causador de dores e de traços psicológicos negativos que pesavam e impulsionavam *gritos* liberados com os aprendizados adquiridos através das discussões da fase de formulação do PBQ.

Enfim, modificações na semântica e na epistemologia contra as *relações racializadas* como *efeitos não-antecipados* substanciais na comunidade que ficaram evidenciados após a publicação dos eixos da Agenda Social Quilombola expressos no Decreto 6.261 de 20/11/2007 que especificou todo o sistema de preferências puro do Estado Nação. Apesar do Estado do Ceará não aderir

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 à terra; II - à infraestrutura e qualidade de vida; III - à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e IV - à cidadania (BRASIL, 2007).

Esses eixos expõem de maneira evidente o sistema de preferências puro do governo federal, sob intenções da Política Nacional da Igualdade Racial. Foram encaminhados aos governos estaduais e municipais as diretrizes para a formulação e implementação das agendas, segundo as condições materiais e políticas de cada ente da federação. A pretensão era incentivar a descentralização e autonomia dos governos, para tanto, o governo federal tomou a iniciativa e adotou a condução do Projeto Kalunga como projeto piloto para servir de referência para os demais governos.

(...) foi desenhado o Programa Brasil Quilombola. O primeiro foco de trabalho foi em Kalunga em Goiás, que nós chamamos de ação Kalunga. Porque lá temos o maior Quilombo em dimensão no Brasil. Ele está presente, o Quilombo se apresenta em três municípios. É um Quilombo que ocupa terras de três municípios. Está situado em três municípios. Então, tem lá uma complexidade. Mas, é o maior Quilombo do Brasil. Então, nós definimos que a primeira ação seria voltada a Kalunga, e batizamos de ação Kalunga. Isso foi em 2004, e depois, fomos trabalhando, buscando contatos e dimensionando a relação com os demais Quilombos, com os governos dos Estados, especialmente, os de Belém do Pará e Maranhão, que à época eram os dois Estados que mais tinham trabalhos institucionalizados com a questão de quilombo. E, então foi se desenhando o caminho. Aí quando o governo, eu não sei exatamente a data, mas quando o governo criou o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, uma das estratégias do PAC era

criar agendas focadas. Então nós criamos a Agenda Quilombola. E aí a agenda quilombola passou a funcionar como uma forma de trabalhar as diversas políticas ao mesmo tempo, gerando um orçamento mais visível. Agora, a construção disso era muito difícil. Porque a SEPPIR nunca teve recursos, recursos para trabalhar a ponta da política, não era a missão dela. O recurso que a SEPPIR tinha era para a tarefa de articulação de políticas. Então a partir da Agenda Quilombola, que era coordenada pela Presidência da República, dentro da estrutura do PAC, nós tínhamos criado canais de negociação com os ministérios e cada ministério foi requisitado recursos para aquela ação necessária, ele tinha que analisar, através da dimensão do fazer a política e de destinar orçamento. Então a Agenda Quilombola tornou mais visível essa busca (Informação verbal)²⁸

A iniciativa do governo federal em motivar a descentralização e a autonomia das unidades federativas para execução das fases de formulação e implementação da Agenda Social Quilombola, esbarrou nos vários elementos que compõem as tensões nas “arenas políticas” em cada região, Estado e municipalidade do país.

Como relata a ex-ministra da Política Nacional da Igualdade Racial Matilde Ribeiro (2024), apenas algumas unidades da federação como Pará e Maranhão tiveram maior destaque e deram ênfase as fases de formulação e implementação da Agenda Social Quilombola. As demais unidades federativas permitiram o PBQ malograr na distribuição orçamentária e no apoio político nas “arenas” no âmbito das Assembleias Legislativas em todo país.

No Estado do Ceará, Madeira (2020) sugere um posicionamento político não distante do comportamento das outras unidades da federação, quanto a Política Nacional da Igualdade Racial, que não ocupa uma posição prioritária na agenda do governo.

o caráter residual dessas políticas, com poucos investimentos e fragmentação dos programas e ações; ausência de uma base conceitual para a formulação dos programas e ações que proporcionem, dentro das próprias instâncias do Estado, entendimento sobre o caráter estrutural do racismo; a insuficiente compreensão da conexão entre as desigualdades étnico-raciais e as desigualdades sociais; bem como o racismo institucional, que promove a desigualdade étnico-racial por meio da oferta hierarquizada dos serviços, benefícios e oportunidades (MADEIRA, 2020, p. 155).

Tendo como base essa perspectiva das políticas residuais, com investimentos e fragmentação nas ações, além de considerar a fragilidade da base conceitual da Política Nacional da Igualdade Racial, evidenciam-se os *efeitos não-antecipados* do

²⁸ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro 2024.

PBQ no Estado do Ceará que teve como recorte espaço-temporal a comunidade do Alto Alegre em Horizonte - CE.

E aqui no Estado do Ceará eu não sei o que foi que aconteceu que não deu muito certo. Eu ainda fiz ainda dois projetos, ainda até hoje esses projetos sei que ainda estar engavetados por aqui, pela secretaria por aqui, estar engavetados, mas eram projetos de geração de renda. Nós tínhamos a criação de galinha caipira, tinha, e tem uma coisa, era, sim, era o Programa Brasil Quilombola que não tinha burocracia. Por isso, que no Estado do Ceará não foi pra frente. Porque o Estado do Ceará, quando o Estado do Ceará vai passar um projeto que passa para as comunidades tradicionais, já passa amarrado (Informação verbal)²⁹

Os *efeitos não-antecipados* na comunidade do Alto Alegre – Horizonte (Ceará) são visíveis. Segundo o presidente da Associação (2024), na época da formulação, inclusive o entrevistado relatou que viajou por várias vezes a Brasília, onde participou das discussões e pautas relevantes aos movimentos negros rurais, ele afirmou que sentia que as políticas públicas destinadas a esse bloco da população estavam em destaque e que, a partir dali, ele imaginava que todos os projetos, programas e intervenções do governo destinados a emancipação e autonomia das comunidades quilombolas iriam para as agendas dos governos para serem efetivadas.

Ao que se refere às políticas estruturantes como à garantia da titularidade da terra, as políticas de financiamento da produção e do apoio ao resgate da agricultura tradicional, como forma de garantir ao povo do quilombo a dignidade prometida nos encontros de formação e formulação técnica do PBQ, o presidente se dizia seguro da concretização do PBQ na integralidade. Entretanto, ao se deparar com as documentações, principalmente PPAs do Estado, nos intervalos de 2004 – 2007 e 2008 – 20011, períodos que compreendem o recorte temporal da pesquisa, há um verdadeiro silêncio enquanto elaboração de metas e desagregação de recursos para a demanda constitucional quilombola. Somente no PPA do período de 2012 – 2015, que as reivindicações quilombolas irão configurar de forma limitada nos domínios das diretrizes orçamentárias e nas decisões políticas³⁰ como ações transversalizadas.

²⁹ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

³⁰ EIXO: 023 - IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL – Valor destinado: 3.554.111,00 003 – AÇÕES: Implantar medidas legais e de apoio à concessão de título de propriedade para as comunidades quilombolas e tradicionais – Valor: 3.418.111,00 - Fomento à criação de conselhos municipais de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Étnico-racial – Valor: 104.111,00 - Capacitação continuada de atores sociais visando à Promoção da Igualdade Étnico-racial – Valor: 90.000,00 - Apoio à titulação de áreas de comunidades quilombolas e tradicionais por meio de convênio entre o Governo Estadual (IDACE) e Federal (INCRA) – Valor: 90.000,00 - Reelaboração do Plano Estadual de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Étnico-racial – Valor: 3.134.000,00 - Desenvolver ações de articulação e

Chama-se atenção os valores desagregados para a política de apoio à titulação de áreas de comunidades quilombolas e tradicionais no Estado do Ceará. O valor de R\$ 90.000,00, (noventa mil reais), simbólico, comparado aos valores exigidos para as desapropriações e acomodações do povo quilombola no Estado. Esse mesmo montante financeiro foi desagregado para as capacitações continuadas R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), para qualificar e motivar a mobilização dos povos quilombolas do Estado na luta pela efetivação da Política Nacional da Igualdade Racial.

Segundo INCRA/CE (2024), no Ceará, como já foi exposto anteriormente, existem 41 processos de regularização de territórios quilombolas abertos, com apenas dois em fases avançadas, Encantados do Bom Jardim / Lagoa das Pedras, no município de Tamboril, e a outra, é o Sítio Arruda, entre os municípios de Salitre e Araripe, que deverá ter seu território reconhecido em breve.

Ao analisar o PPA do Estado do Ceará do período de 2012 -2015, percebe-se que foi o primeiro plano e único a inserir a questão quilombola entre as prioridades do Estado, com ações tímidas, quase imperceptíveis, residuais como defende Madeira (2020). Nos PPAs seguintes até o último de 2022 – 2024, a Política da Igualdade Racial é retirada por completo das diretrizes orçamentárias do Estado, aparecendo como tema transversal sem recursos próprios que possam fortalecer a implementação de qualquer política pública na agenda do governo.

Enfim, no Estado do Ceará a Política da Igualdade Racial evidencia notórios malogros orçamentários, fortes resistências políticas devido ao negacionismo da existência da negritude no Estado e do forte caráter conservador e autoritário, herança dos modelos de gestão anteriores a implantação do Estado democrático de direitos promulgado pela Constituição de 1988.

4.2 AS POLÍTICAS CONSTITUINTES E A REPÚBLICA BRASILEIRA

Lowi (1964), em *The End of the Liberalism: The Second Republic of the United State*, defende a existência de um sistema de preferências puro na formulação e

intermediação junto aos órgãos de educação estadual e municipais para a implementação das leis 10.639/03 e 11.645/08, no currículo oficial da Rede de Ensino com a temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena" – Valor: 136.000,00 - Realização de conferências, seminários, simpósios e outros eventos voltados para a implementação das Leis 10.639/03 e 11.645/08 – Valor: 45.000,00 - Realização de estudos, pesquisas e projetos visando à valorização das culturas negras e tradicionais – Valor: 91.000,00 (CEARÁ: 2012, p. 37)

implementação de uma política pública. Da imposição desse sistema puro resulta a coalizão contraditória como campo aberto para o exercício da política. A política é entendida como a ação do governo na busca do consenso na arena da ocorrência da coalizão contraditória, caracterizada pela transformação do sistema de preferências puro do Estado em algo destinado ao fim. Esse fim seria a política pública de fato, entretanto, ocorrem *efeitos não-antecipados* (LOWI, 1964), derivados da política e que não são perceptíveis, ou se o são, são negados, combatidos e, até mesmo, cooptados pelos sistemas de preferências do Estado como resíduos.

São esses *efeitos não-antecipados*, que transformam a comunidade por fora dos limites da política pública do Estado. São eles, os *efeitos não-antecipados*, que permitem a comunidade a se apropriar dos mecanismos, sejam mecanismos técnicos, hábitos ou procedimentos, que pertencem a política pública, mas que não são prioritários. Esses *efeitos não-antecipados* são creditados como resíduos, mas, são adotados nos afazeres cotidianos das pessoas, grupos e associações, mudando a qualidade de vida de todos à margem da política pública oficial.

São esses *efeitos não-antecipados*, que se busca tornar inteligíveis na tese. Traduzindo-os como *gritos* e *silêncios* na construção da cidadania. Lowi (1964), acrescenta que os sistemas de preferências puros - *Old Socialism, Social Democracy, Old Liberalism, New Liberalism, Old Conservadorism e New Conservadorism* - teriam limites para tornar dominantes suas questões tais como as ideológicas, os direitos, a moral, a ética, os limites entre público e privado basicamente, o ideal de sociedade a ser atingido.

Esses limites, segundo o autor, operam alterações no mundo real causando *efeitos não-antecipados (unintended effects)* nas ações do governo. No mundo real, existiria um mosaico de diversos conjuntos de ideologias com suas respectivas preferências puras que colidem, que o autor chama de filosofias públicas, constituindo as coalizões contraditórias as quais determinam o modo de ser e de agir do governo.

Nessa subseção discorre-se sobre o construto teórico de Lowi (1964), considerando as “arenas de poder” que envolvem as políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes, “customizadas” buscando aproximação teórico-metodológica com os eixos da Agenda Social Quilombola³¹ na fase da

³¹ Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007, instituiu a Agenda Social Quilombola que é um conjunto de ações que visam melhorar as condições de vida e ampliar o acesso a bens e serviços públicos para pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil (BRASIL; 2007)

implementação na comunidade. Eixo 1: Terra, faz-se paralelo com as políticas redistributivas; eixo 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida, faz-se paralelos às políticas distributivas; eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local paralelos com as políticas regulatórias e; eixo 4: Direitos e Cidadania, faz parte das políticas constituintes. É uma aproximação teórico-metodológica que visa unicamente tornar possível a inteligibilidade dos *efeitos não-antecipados* inerentes a cada eixo, considerando-os como traços constituintes do PBQ levando em consideração os critérios da *transversalidade, participação e descentralização* do Programa.

Lowi (1972), não se detém com profundidade nas políticas constituintes, apesar de fazerem parte da sua tipologia. Rezende (1995), argumenta, na tradução do texto *The End of the Republican Era*, que esse tipo de política somente é considerado posteriormente, como as políticas públicas relativas às regras do jogo ou às *policies over policies* (REZENDE, 1995). No que se refere ao modelo político norte-americano Lowi (1969), considera que transformações nas políticas públicas causadas pelas coalizões de interesses no sistema pluralista de filosofias públicas causaram significativas modificações na natureza do governo em ação e, conseqüentemente, causaram modificações até mesmo nas estruturas organizativas do Estado. Isso ficou demonstrado no trabalho de Lowi (1969) denominado *The End of the Liberalism*.

Nesse texto, *The End of the Liberalism* (1969), Lowi demonstra as profundas transformações sofridas pelo Estado norte-americano ao longo dos séculos, para que, a partir dos anos de 1930, o *Old Liberalism*, fundamentado nas ideias de Adam Smith, John Locke e John Stuart Mill, basicamente, seja substituído, paulatinamente, por outras ideias que poderiam ser compreendidas como parte do novo liberalismo em ascensão. Lowi (1969) deixa clara a ideia de que o Estado norte-americano durante todo período do *Old Liberalism*, se comportou como se sua natureza fosse de responsabilidade das políticas constitutivas, que visavam a construção do sistema de preferências puro, entretanto, na prática, era forçado a deter-se na arena de poder das políticas distributivas atendendo demandas essenciais, ficando para os outros Estados federados aquelas atividades mais diretamente ligadas às outras arenas de poder.

O velho liberalismo daria lugar a uma nova filosofia pública, o Novo Liberalismo, montado no keynesianismo e basicamente na concepção de uma sociedade livre do risco, sendo, portanto, completamente diferente da concepção liberal de partida. Em consequência de tais transformações nos sistemas de preferências dos agentes políticos, o Estado, e conseqüentemente o federalismo — resultantes do Novo Liberalismo —,

teriam como novidade a multifacetada ação do governo federal, o qual passou a provisionar, simultaneamente, políticas regulatórias e redistributivas, alterando completamente a concepção, a natureza e a arquitetura institucional do federalismo americano original (REZENDE, 1995, p. 173).

Percebe-se que as transformações pelas quais passou o Estado norte-americano durante o domínio do *Old Liberalism*, quando se tenta vislumbrar a relevância, foram transformações ligadas as bases constitutivas do Estado, foram tensões nas “arenas políticas” buscando estabelecer o sistema de preferências puro, no que se refere ao *Old Liberalism*, mas que, a dinâmica da história, os interesses de várias coalizões contraditórias e o próprio desenvolvimento das instituições foram criando *efeitos não-antecipados*, modificando as regras do jogo.

Lowi aplica tal visão para o The End of the Republican Era. Para ele, a era republicana, entendida neste estágio como a dominância do Partido Republicano, apresentaria um fato novo que seria o elemento responsável por posições políticas “distantes” daquelas preferidas pelos republicanos. Tal elemento é exatamente a ascensão da direita: a emergência de uma nova zona (ou distribuição) de preferências entre as duas mais preferidas posições entre o que ele chama de Secular Elite (os neoconservativos ou Patrician Conservatism) e a Religious Elite (os populistas conservadores). As novas preferências dariam lugar a uma nova posição ideológica, a qual vem dominando a era republicana: a teoria moral do Estado. A justificativa moral da existência e intervenção do Estado. Tal justificativa é completamente antagônica à posição liberal, a qual não se fundamenta em elementos morais para a ação do governo ou para a sua justificação (REZENDE; 1995, p. 175)

A citação em destaque esclarece sobre a “arena política” na qual se localizam as políticas constitutivas quando se refere as coalizões contraditórias causadoras das modificações através das “novas preferências (que) dariam lugar a uma nova posição ideológica, a qual vem dominando a era republicana: a teoria moral do Estado. A justificativa moral da existência e intervenção do Estado (REZENDE; 1995, p. 175 – grifo nosso)”. As políticas constitutivas são resultantes de coalizões contraditórias que modificam ou formulam regras do jogo político, remontam às condições genéricas, gerais, que funcionam como as condições necessárias para que o jogo político das outras arenas de poder; políticas distributivas, redistributivas e regulatórias, ocorram de fato.

Em se tratando do Brasil, tem-se que “customizar” esse conceito de políticas constitutivas e, para isso, não se pode fugir da ideia de que tem-se por aqui, uma República que não foi imposta como um sistema de preferências puro, como defende Lowi (1969), mas como resultante de um golpe, mais tida como um improviso após a

crise profunda do Estado, encabeçado pelo bloco militar entre outros das classes dominantes, mediante as circunstâncias impostas às coalizões contraditórias do que a imposição, por parte do Estado de um sistema de preferências puro, econômico, político, social e ideológico.

Partindo de uma concepção mecanicista da história, afirma que a substituição das monarquias pela forma republicana de governo “é sobretudo uma fatalidade mecânica”. Aponta, entre os fatores da proclamação da República, a constituição etnográfica, a transição para um regime de trabalho agrícola e industrial de tipo europeu, as relações entre as nações americanas, a propaganda em prol da República promovida por meio de livros e jornais, a corrupção política e a deficiente administração do Império, a pernicioso influência do poder pessoal, a atuação do “numeroso partido republicano” existente em São Paulo, Minas, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, a repercussão da Lei Áurea, a atitude da Armada e do Exército, a má disposição em relação a um terceiro reinado e, finalmente, o fator desencadeante do movimento: a política levada a efeito pelo ministério de 7 de junho contra os republicanos e as classes armadas (VIOTTI; 1999, P. 389).

Percebe-se que, com relação às políticas constitutivas no Brasil, pelo menos no formato do construto “customizado” do Lowi (1969), não tem-se uma historiografia formulada, o que se tem é uma narrativa política dos fatos da história tradicional brasileira, produzida por uma intelectualidade insegura em busca de uma explicação histórica para o atraso econômico nacional, e tendo como pano de fundo, a teoria positivista europeia que colocava o país entre as nações em estágio de desenvolvimento primitivo que nem a genética do povo civilizado possuía.

(...) A neurastenia do mulato do litoral se contrapõe, assim, à rigidez do mestiço do interior (Euclides da Cunha); a apatia do mameluco amazonense revela os traços de um clima tropical que o tornaria incapaz de atos previdentes e racionais (Nina Rodrigues). A história brasileira é, desta forma, apreendida em termos deterministas, clima e raça explicando a natureza indolente do brasileiro, as manifestações túbias e inseguras da elite intelectual, o lirismo quente dos poetas da terra, o nervosismo e a sexualidade desenfreada do mulato (ORTIZ; 1982, p. 16)

A intelectualidade nacional preocupava-se no início do regime republicano brasileiro, mais com o lugar do Brasil na linha do tempo da evolução econômica do que com o aprofundamento da reflexão sobre o corpo das políticas constitutivas necessário à instauração de um regime político. A intelectualidade nacional apresentava a teoria econômico-social evolucionista europeia como a única alternativa de desenvolvimento e dava o tom na produção nacional. Fechava os olhos para o que de fato poderia ser a construção de um corpo ideológico de sustentação

política da nação, que teria o conteúdo necessário para construir de fato um sistema de preferências puro do Estado que acabara de ser golpeado e, assim, se poderia ter facilitado a consolidação das outras arenas das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

No início da história política do Brasil republicano, não se tem notícias de preocupações com a elaboração de um corpo teórico que visasse o pensar às políticas estruturantes do regime. As maiores preocupações da intelectualidade nacional naquele período residiam em definir os elementos da identidade cultural que compunham a cidadania brasileira, que naquela época, tinham como referência caracteres europeus como branquitude, ser católico, ser fluente na língua portuguesa coloquial, ser proprietário de bens, geralmente bens imóveis como propriedades rurais, além dos comércios de destaques nas cidades (VIOTTI, 1990).

As preocupações da intelectualidade nacional, com a construção da identidade cultural do povo brasileiro, deveria fazer parte da estruturação do que viria a ser as políticas constitutivas “customizadas” do construto teórico de Lowi (1969). Se a intelectualidade tivesse partido do princípio de que muito além dessa urgência havia a necessidade de construir um diálogo institucional sobre igualdade política, social e desenvolvimento econômico como estruturante das políticas públicas do Estado e do regime republicano implantado. Ou seja, a discussão sobre a identidade cultural é um elemento entre tantos outros que somados delimitam as coalizões nas “arenas políticas” e definem o sistema de preferências puro do Estado.

Analisando a produção da intelectualidade brasileira, percebe-se a ausência dessas preocupações o que anuncia um vácuo na história política do Brasil que denuncia o silêncio como sendo mais um elemento do processo de dependência com relação às teorias europeias. Fato que aprisionou o pensamento nacional aos princípios da dependência e exploração da ideologia capitalista ocidental, seja na economia, na política, na sociedade e nas produções ideológicas, impedindo a percepção dos elementos endógenos que definem o caráter dos brasileiros. Veja o que diz Renato Ortiz (1992)

O dilema dos intelectuais desta época é compreender a defasagem entre teoria e realidade, o que se consubstancia na construção de uma identidade nacional. A interpretação do Brasil passa necessariamente por esse caminho, daí a ênfase no estudo do “caráter nacional”, o que em última instância se reporta à formação de um Estado nacional. O evolucionismo fornece à *intelligentsia* brasileira os conceitos para compreensão desta problemática;

porém na medida em que a realidade nacional se diferencia da europeia, tem-se que ela adquire no Brasil novos contornos e peculiaridades (ORTIZ, 1992, p. 15)

No contexto geral do final do século XIX, sobrevivia no Brasil, uma dupla pressão sobre os blocos das classes dominantes na hegemonia do Estado. Quando se faz uma análise panorâmica daquele momento, salta aos olhos, a urgência da intelectualidade nacional em definir sobre quem poderia ser considerado o cidadão brasileiro.

Primeiro fator de pressão, a República recém instaurada, sob as orientações do pacto da branquitude, exigia o desafio de conservar os privilégios e implantar um regime de cidadania restrita (DAGNINO, 2004), um regime republicano sob orientações das teorias racistas europeias, em que o povo permaneceria bestializado (CARVALHO, 1987)

Segundo fator de pressão, e ao mesmo tempo, a abolição da escravatura, lançando, segundo Carvalho (1987), dois milhões e meio de novos concorrentes a cidadania que eram os afrodescendentes, agora libertos e “aptos” a possíveis exigências para ampliação dos quadros de beneficiários dos direitos sociais e da cidadania.

Esses dois eventos históricos e contraditórios entre si, naquele momento, ocorreram quase que no mesmo ano, a Proclamação da República e a Abolição da Escravatura. Juntos produziram um potencial contraditório no mínimo constrangedor, pois, enquanto a Proclamação da República prometia a igualdade e a liberdade entre todos, a abolição da escravatura questionava os critérios da civilidade da realidade brasileira e ameaçava a projeção do país ao mundo dos Estados nacionais modernos democráticos, por não ter maioria do povo brasileiro qualificado para o exercício da cidadania. O negro não fazia parte do perfil padrão do cidadão importado da Europa, definido pelas teorias evolucionistas e darwinistas que poderiam classificar o Brasil como civilizado e moderno.

Segundo Ortiz (1992), a partir da década de 1920, várias manifestações políticas anunciaram a exigência de mudanças na gestão do Estado. E o que atualmente denominamos *políticas constitutivas*, a partir da aproximação teórico-metodológica a Lowi (1964-72), naquela época eram entendidas e interpretadas como simplesmente demanda da construção da identidade cultural do povo, e passaram a

se tornar urgências constituintes da ideologia do Estado para manutenção da coerção social dos blocos em confronto pela hegemonia.

Ortiz (1992) defende que, destacadamente, foi a publicação da obra *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre em 1933, a responsável pela consolidação do discurso da *democracia racial*, tida como a resposta dos blocos hegemônicos das classes dominantes ao desafio de explicar as origens dos elementos constitutivos da identidade brasileira e, ao mesmo tempo, como mecanismo de refrear os ânimos políticos e reivindicatórios dos vários movimentos sociais negros herdeiros das políticas por direitos e cidadania negados historicamente, com desfecho nas manifestações do início do século XX.

Nas lutas políticas abertas no século XX nas “arenas políticas”, os gritos eram de denúncia daquele potencial contraditório entre igualdade e liberdade da Proclamação da República e da cidadania restrita que deixou de fora, desde aqueles tempos, os egressos da abolição da escravatura à cidadania, por não cumprirem os requisitos do perfil padrão de cidadão europeu.

Ainda no bojo das manifestações políticas e ideológicas dos blocos hegemônicos das classes dominantes brasileira que tiveram no discurso freyriano da *democracia racial*, um alento para preservação do pacto da branquitude e dar continuidade à política do silenciamento dos movimentos sociais negros, somaram-se outras transformações, essas localizadas na *condensação material das contradições permanentes e nos conflitos da luta de classes* (POULANTZAS, 1979), que ocorreram no início do século XX, e serviram como motivação, e foram bem utilizadas, pelos movimentos sociais negros como mais um elemento para o fortalecimento dos *gritos* de articulação na resistência e lutas mediante as transformações nas relações produtivas, que, segundo Carvalho (2013), foram encabeçadas pela introdução, agora como alternativa de desenvolvimento econômico, da industrialização e da imigração, que sinalizaram para uma nova demanda de luta pela criação de *políticas constitutivas* autênticas, livres do crivo dos critérios europeus de cidadania. Já que a política do *embranquecimento*, mais uma vez anunciava e denunciava a exclusão e marginalização dos povos negros e tradicionais.

No Rio, a industrialização era mais antiga e o operariado, mais nacional. O grupo estrangeiro mais forte era o português, cuja a cultura e tradições não se distanciavam muito das brasileiras. Havia ainda, no Rio, forte presença de população negra na classe operária, inclusive de ex-escravos, e também muitos operários do Estado (CARVALHO, 2013, p. 58)

Nascimento (1980), descreve a realidade do negro brasileiro, no primeiro período do regime republicano, como imersa numa falsa imagem de uma escravidão humanizada, benemérita, com certa “liberdade”, isso justificado, segundo o autor, pelo processo criativo de Gilberto Freyre e seu legado intelectual sobre o harmonioso construto da miscigenação como resultante da mistura de sangue e de raças ocorrida no Brasil e em toda América Latina.

Nós, os negros, temos sido forçados a esquecer nossa história e nossa condição por um tempo demasiadamente longo. Por que ficarmos quietos, silenciosos, e perdoarmos ou esquecermos o holocausto de milhões sem conta - cem, duzentos, trezentos milhões? - de africanos (homens, mulheres, crianças) friamente assassinados, torturados, estuprados e raptados por criminosos europeus durante a escravidão e depois dela? Ou será que não devemos clamar nem reclamar, cooperando com os escravocratas de ontem e de hoje, já que para os europeus a escravidão constituiu o "passo necessário" à fundação e desenvolvimento do capitalismo, e sendo este a etapa obrigatória rumo ao “paraíso” socialista? Podemos ler as páginas da história da humanidade abertas diante de nós, e a lição fundamental que nos transmitem é de uma enorme fraude teórica e ideológica articulada para permitir que a supremacia ario-euro-norte-americana pudesse consumir sua imposição sobre nós; e seu dictate econômico, sócio-cultural, ideológico e político nos modelasse qual uma camisa-de-força inevitável (NASCIMENTO, 1980, p 12).

Na obra *Quilombismo*, Nascimento (1980), apresenta a teoria da democracia racial como um esforço do bloco hegemônico das classes dominantes brasileira em apresentar uma utopia ideológica, quase que uma lei consuetudinária para manipuladores da política, e que, pode representar o conteúdo de uma *política constitutiva* nacional consubstanciada na força das *relações racializadas* para a coerção social percebida a partir do construto teórico “customizado” de Lowi (1969) sobre as “arenas políticas”.

Segundo Ortiz (1992) o grande problema dos movimentos negros atuais é resgatar as diversas manifestações culturais negras do universo da brasilidade construída pelo discurso da democracia racial, tendo em vista, que, em grande parte, até mesmo a população negra se identifica com os signos desse construto freyriano. “O mito das três raças é, neste sentido, exemplar: ele não somente encobre os conflitos raciais como possibilita a todos de se reconhecerem como nacionais (ORTIZ, 1992, p. 44)

Somente o MNU e os demais movimentos sociais negros das cidades e do campo foram capazes de provocar situações de revisão das *políticas constitutivas* do

Estado brasileiro que tinham por fundamento o mito da democracia racial e gritar em lutas na “arena política”. Gonzales (1982), narra brilhantemente o início da trajetória histórica dos gritos dos movimentos negros até chegarem ao texto constitucional de 1988.

Ainda segundo Carlos Alberto, o Renascença Clube inaugurou seus bailes-soul com as famosas Noites do Shaft, ponto de encontro da turma que articulou o movimento negro no Rio. Nesse mesmo ano (1974), o Centro de Estudos Afro-Asiáticos, a Sociedade de Estudos da Cultura Negra no Brasil (SECNEB, de Salvador), com a colaboração do Museu de Arte Moderna, realizaram as Semanas Afro-Brasileiras, no período que se estendeu de 30 de maio a 23 de junho, com exposição de arte afro-brasileira. Experiências de danças rituais Nagô, de música sacra, popular e erudita afro-brasileira. Tudo isso acompanhado de seminários e palestras, com a presença de 6 mil pessoas, vindas de diferentes bairros e camadas sociais do Rio (Cadernos Cândido Mendes, Estudos Afro-Asiáticos, ano I, nº 1, jan./abr.de 1978). A exposição de arte sacra (objetos litúrgicos segundo modelos tradicionais Nagô-Yoruba), recriação de símbolos e arte popular, foi organizada por Juana Elbein dos Santos e Mestre Didi (o Assogba Maximiliano M. dos Santos, do Axé Opô Afonjá, de Salvador). Antes de chegar ao Brasil, ela fora apresentada em Lagos, Acra e Dacar na África, assim como em Paris, Londres e Buenos Aires. As Semanas foram decisivas para o movimento negro carioca (GONZALES, 1982, p. 33-34)

Entretanto, somente em 1978, foi oficializada a criação definitiva do MNU e com ele os elementos constituintes da filosofia pública (LOWI, 1969), que norteou as coalizões nas “arenas de poder” pelas lutas da inserção nas políticas públicas do Estado os direitos sociais e a cidadania dos blocos da população negra.

Nós, Entidades Negras, reunidas no Centro de Cultura e Arte Negra no dia 18 de junho, resolvemos criar um Movimento no sentido de defender a Comunidade Afro-Brasileira contra a secular exploração racial e desrespeito humano a que a Comunidade é submetida. Não podemos mais calar. A discriminação racial é um fato marcante na sociedade brasileira, que barra o desenvolvimento da Comunidade Afro-Brasileira, destrói a alma do homem negro e sua capacidade de realização como ser humano (GONZALES, 1982, p. 43)

4.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Toda incursão realizada no capítulo 4, buscou seguir o princípio metodológico do estudo de caso. Partiu-se da compreensão geral dos princípios e natureza que originaram a demanda da criação do PBQ, destacou-se o contexto da reestruturação ou revisão das políticas estruturantes do Estado, considerando a fragilidade das bases técnico-teóricas do pensamento nacional sobre os métodos e técnicas de análises e

avaliação das políticas públicas, e chegou-se ao caso em foco na pesquisa que são os *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade do Alto Alegre.

Todos os elementos que evidenciam a relevância do PBQ como política pública estruturante foram expostos na pesquisa. Desde a exigência da identificação dos princípios e natureza originados das reivindicações políticas dos povos quilombolas, construídas nas lutas históricas por direitos e cidadania, até a abertura da janela de oportunidades da década de 1980, para a formulação e implementação da Política Nacional da Igualdade Racial, foram determinantes na formulação do Programa.

E o contexto específico da comunidade quilombola do Alto Alegre equiparado, aproximado e analisado, sob a lupa da análise e avaliação utilizada no estudo do contexto nacional, que funcionou como delimitação da racionalidade limitada para evidenciar as lutas e unificação do projeto político do alargamento do espaço democrático por direitos e cidadania representado pela formulação e implementação do PBQ.

Por fim, a pesquisa buscou validar a intenção de criar métodos de análises e avaliação através da aproximação teórico-metodológica como forma de facilitar a visão panorâmica da história dos vários blocos das classes dominadas excluídos da história oficial, relegados aos espaços das páginas policiais e silenciados nas tensões das arenas de poder, onde acontecem as tomadas de decisões que determinam a continuidade do status quo do mundo da reprodução das *contradições materiais permanentes e dos conflitos da luta de classes* que caracterizam o modelo de capitalismo atual.

Segundo Farah (2016), foi a partir de 1930 que se teve o início da preocupação no Brasil com a formulação e implementação de políticas públicas no modelo da gestão técnico-burocrática das políticas implementadas pelos aparelhos de Estado. E que essa inovação, permitiu vários blocos das classes dominantes e das classes dominadas a passarem a disputar a participação na vida pública, formando as coalizações contraditórias que se tensionaram nas “arenas políticas” no intuito de fazer parte das agendas do governo.

A literatura que analisa esse período destaca o esforço de construção institucional, com ênfase na profissionalização do serviço público e na adoção do universalismo de procedimentos (Nunes, 1997; Bresser-Pereira, 1998). A modernização da administração pública federal, que se espalhou pelos estados, procurava consagrar a atuação de base técnica, apoiada em critérios impessoais e científicos. A formação ou “treinamento” oferecido

inicialmente pelo Dasp e, num segundo momento, por instituições como a FGV e outras entidades acadêmicas apoiava-se nesse paradigma da neutralidade técnica (FARAH, 2016, p.965).

Seguindo esse formato técnico-burocrático da gestão pública teve-se a abertura para a possível participação dos blocos das classes dominantes e dominadas nos processos de formulação e implementação das políticas públicas no Brasil. Entretanto, imposições políticas e ideológicas conservadoras e autoritárias (RODRIGUES, 2010), herdadas dos regimes políticos anteriores à nova república, provocaram progressos e retrocessos que impediram a eficiência e solidez plenas desse mecanismo democrático descrito como participação, culminando muitas vezes, em intervalos de tempo dominados por ditaduras.

Souza (2002), pontua a década de 1980 como outro momento histórico propenso a efetiva atenção às fases de formulação, implementação e, também, avaliação das políticas públicas no Brasil. Destacou como modelo de gestão apropriado o “*novo gerencialismo público*”, e como paradigma o ajuste fiscal imposto aos países em desenvolvimento e a prática avaliativa veio como estratégia. Dois princípios foram selecionados como norteadores dos modelos de avaliação apropriados às políticas públicas brasileiras, a eficiência e a credibilidade, segundo a crítica de Souza (2002), às observações de Olson ao caráter distributivo e redistributivo das políticas públicas dos governos.

A eficiência, segundo a autora, instaurada como princípio neoliberal avançado considera que somente a partir das desregulamentações, privatizações e reformas em todo sistema social é que a sociedade passaria a apresentar um desenvolvimento coerente com os princípios do capitalismo moderno. A credibilidade seria alcançada a partir do momento em que a eficiência exercida sob as regras pré-anunciadas e fora da esfera do poder discricionário contido em políticas públicas fossem obedecidas (SOUZA, 2002). Assim, sob a pressão dos mecanismos econômicos do mercado capitalista, das exigências das agências multinacionais e das demandas por democracia nos países em desenvolvimento, a prática da avaliação das políticas públicas foi sendo implantada em vários governos.

No Brasil, segundo Souza (2002), essa prática será adotada nos governos petistas a partir de 2002, em algumas cidades brasileiras.

Concorrendo com a influência do “novo gerencialismo público” nas políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em

desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por alguns partidos políticos, como é o caso do PT no Brasil, várias experiências têm sido desenhadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como a experiência do Orçamento Participativo, hoje adotado por 140 prefeituras governadas por nove diferentes partidos políticos (SOUZA, 2002, p. 13)

Referente a avaliação em si das políticas públicas no Brasil tem-se a Lei 9625³², no artigo 24 de 7 de abril de 1998, que legisla sobre os mecanismos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas do governo federal e dar outras providências. No artigo 24 da referida lei a atribuição do IPEA é a responsabilidade de subsidiar a articulação, formulação, implementação e avaliação de todas as políticas públicas, programas, ações e intervenções do governo federal.

No que se refere ao PBQ, o IPEA (2007), tem em seus arquivos o decreto 6261/2007 que expõe os objetivos do programa e o público-alvo e ainda delimita o caráter da transversalidade como essencial a efetiva implementação. Teixeira & Sampaio (2019), consideram que o PBQ entrou para a agenda do governo a partir do planejamento plurianual do governo federal no intervalo de 2004 – 2007. Ainda segundo esses autores, a execução do programa e o planejamento das ações exigiu aporte anual de recursos que obrigatoriamente teve que estar presente na LOA.

A partir dos estudos de Teixeira & Sampaio (2019), evidenciam-se os resultados que corroboram com a premissa de que as limitações orçamentárias, tensões políticas e disputas ideológicas envolvendo o PBQ, provocaram malogros em algumas ações, ou até mesmo, comprometeram a implementação do Programa em algumas unidades da federação.

A baixa execução orçamentária pode ser explicada por fatores políticos — a (não) prioridade governamental em relação ao programa — e operacionais, como a inexistência de planos de trabalhos necessários ao empenho de recursos públicos por meio de convênios com estados e municípios. No entanto, os percentuais de pagamento (execução) mostram que a não prioridade governamental foi decisiva no processo, pois o período de existência do PBQ foi de expansão fiscal, aspecto que caracterizou o segundo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, como argumenta

³² Art. 24. Aos ocupantes de cargos efetivos de Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA compete o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação das ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas (BRASIL, 1998).

Giambiagi (2004) e corrobora De Paula, Modenesi e Pires (2015) (TEIXEIRA, 2018, p. 468).

Segundo Ribeiro (2024), a SEPPIR, responsável pelo acompanhamento e avaliação do PBQ, nunca teve recursos para trabalhar a ponta da política, não era a missão dela. Os recursos que a SEPPIR tinha era para a tarefa de articulação das políticas. Então a partir da Agenda Social Quilombola, que era coordenada pela Presidência da República, dentro da estrutura do PAC, a SEPPIR criou canais de negociação com os ministérios, e cada ministério requisitado para aquela ação necessária, tinha que analisar, através da dimensão do fazer a política e de destinar orçamento.

Então, a Agenda Social Quilombola tornou mais visível a busca por recursos. Entretanto, no que se refere aos Estados e municípios a descentralização democrática não permitia a interferência direta da SEPPIR aos aportes orçamentários que poderiam ser direcionados à Política da Igualdade Racial naquela unidade da federação ou municipalidade. Cada unidade da federação ou município estruturou a Política da Igualdade Racial, segundo suas particularidades e peculiaridades. Muitas das unidades federativas e municípios nem assinaram o documento de adesão ao PBQ.

No Estado do Ceará, somente em 2010, foi constituída a Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para a Promoção da Igualdade Racial (CEPPIR), que teve entre seus objetivos diretos assessorar o Gabinete do Governador nos assuntos relacionados à Política da Igualdade Racial, coordenar a formulação e implementação de políticas públicas e de diretrizes para a promoção da igualdade racial entre outras temáticas ligadas às comunidades negras, tradicionais, povos originários, ciganos etc.

Somente no PPA de 2012 – 2015, a Política da Igualdade Racial no Ceará teve pequeno aporte orçamentário no Estado, malogrando logo em seguida nos PPAs posteriores. Evidenciando a premissa de que malogros orçamentários, tensões políticas entre blocos conservadores e autoritários impediram a filosofia pública quilombola de se fortalecer na agenda do governo, além dos impedimentos técnicos e teóricos da questão que afastaram a possibilidade da implementação do Programa no Estado.

No que desrespeita à avaliação das políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade racial no Estado do Ceará, não consta documentação de acesso possível. O que se tem são artigos relacionados às ações da CEPPIR, atuando

na tentativa do fortalecimento da institucionalidade dos conselhos nos municípios e capacitações técnicas de lideranças e movimentos sociais, no intuito de introduzir a política do enfrentamento ao racismo e a discriminação racial nos aparelhos do Estado.

Em 2015 foi celebrado um convênio para execução do projeto Municipalizando a Promoção da Igualdade Racial no Ceará, realizado junto à Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial do Governo Federal. O objetivo era fortalecer os municípios na superação do racismo e desigualdades e subsidiar os municípios com orientações para o funcionamento de conselhos, planos e órgão de promoção da igualdade racial (MADEIRA, 2020, p. 159)

Nesse sentido a avaliação das políticas públicas para a Igualdade Racial no Ceará ainda navega em águas rasas. A questão quilombola no Estado do Ceará ainda se apresenta como na fase da construção da relevância, ainda será preciso fortalecer o movimento para depois competir com força nas coalisões que disputam atenção na agenda do governo.

Torna-se necessária, também, a implementação de políticas de ações afirmativas que garantam representação desses segmentos da força de trabalho na burocracia governamental, nos cargos em comissão e de terceirizados. No âmbito da gestão e desenvolvimento de pessoas, tem relevância a realização de um censo da pertença étnico-racial dos servidores públicos, com o propósito de visualizar os cargos que ocupam na máquina estatal (MADEIRA, 2020, p. 161)

Enfim, a partir da intenção de criar uma metodologia de pesquisa que tem como foco a aproximação teórico-metodológica ao grande construto teórico de Lowi (1969-72), chega-se à evidência de que a análise e a avaliação das políticas públicas referentes à Política Nacional da Igualdade Racial no Estado do Ceará, ainda devem ser construídas. O foco de imediato no Estado é o fortalecimento da política do autorreconhecimento e do combate à política de negação ou silenciamento dessa população. A prioridade é vencer as tensões nas arenas políticas e impor a filosofia pública quilombola na agenda do governo, possibilitando enfim, a formulação e implementação de um projeto político estadual que vise a consolidação dos direitos constitucionais dessa população.

5 EMPIRIA: POLÍTICAS CONSTITUTIVAS, REDISTRIBUTIVAS, DISTRIBUTIVAS E REGULATÓRIAS NA COMUNIDADE

Esse capítulo aborda a análise e avaliação dos *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade do Alto Alegre, Horizonte (Ceará). Foi subdividido em quatro subseções. Cada subseção irá trazer evidências do que foi possível observar do “estado da arte”, a partir da aproximação teórico-metodológica entre os eixos da Agenda Social Quilombola: terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; direitos e cidadania, e o construto teórico-metodológico de Lowi (1969-72) “customizado” sobre as políticas constitutivas, redistributivas, regulatórias e distributivas.

A aproximação teórico-metodológica entre o construto de Lowi (1995) e os eixos da Agenda Social Quilombola facilitou a trilha a ser seguida na abordagem das evidências encontradas a partir da análise e avaliação dos *efeitos não-antecipados* do PBQ produzidos pela intervenção do Estado em ação na comunidade.

A perspectiva era considerar o PBQ uma política pública elaborada a partir da janela de oportunidade que deu condições para a revisão das políticas estruturantes do Estado no que se refere a Política Nacional da Igualdade Racial. Entretanto, devido as relações *racializadas*, o *racismo estrutural* e a ideia de *raça* constituintes da ontologia e da epistemologia da formação social brasileira, elementos invisibilizados pelo discurso da democracia racial, sustentáculo da prevalência dos valores conservadores e autoritários da política e da sociedade, viu-se malograr o intuito político do PBQ, sobrevivendo somente os *efeitos não-antecipados* como consequências.

Quando se argumenta sobre o malogro do PBQ na comunidade e no Estado do Ceará, se argumenta a partir das evidências encontradas demonstrando que a Política da Igualdade Racial e, com ela, a política pública PBQ, não tiveram efetivação na fase da implementação no Estado. Entretanto, a inserção da questão quilombola na agenda política do governo federal, consequências das mobilizações políticas dos movimentos sociais negros rurais e MNU em articulação com os partidos políticos e outras agremiações religiosas ou culturais defensores das matrizes afro-brasileiras, prepararam a *cena política* necessária para as discussões sobre a fase da formulação da política pública de repercussão nacional, com mobilização das lideranças e comunidades de todas as regiões do país. Todavia, devido aos impedimentos

orçamentários, tomada de decisões das políticas locais, conservadorismo e autoritarismo e o próprio ritmo do processo da janela política, fizeram o PBQ, como política pública estruturante da Política Nacional da Igualdade Racial, malograr na implementação nacional. Sobrando apenas os *efeitos não-antecipados* em todas as regiões onde a fase da formulação foi executada.

Enfim, destaca-se ainda a fragilidade das políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas e formuladas pelos *policymakers* e tomadores de decisão que demonstram claramente a atitude de visualizar a problemática da Política Nacional da Igualdade Racial sempre como um problema do outro e nunca como uma questão nacional.

5.1 AUTORRECONHECIMENTO E AS POLÍTICAS CONSTITUTIVAS NA COMUNIDADE

As políticas constitutivas são as políticas públicas relativas às regras do jogo ou às *policies over policies* (REZENDE, 1995). Portanto para delimitar a análise e avaliação sobre as políticas públicas constitutivas na comunidade do Alto Alegre deve-se considerar, e é imprescindível, a janela de oportunidade que se abriu favorável à articulação e mobilização dos *policy entrepreneurs*, para construção da filosofia pública quilombola que irá concorrer nas coalizões contraditórias e nas tensões nas “arenas políticas” para, enfim, instituir um sistema de preferências puro do Estado que envolva a redefinição das regras do jogo referentes à Política Nacional da Igualdade Racial.

Oliveira & Muller (2016), localizam essa janela de oportunidade para as comunidades quilombolas na década de 1980, precisamente a partir de 1982, quando os debates sobre quilombos emergiram no Centro de Cultura Negra do Maranhão e no Centro de Estudos do Negro do Pará. Juntamente com outras entidades, entre elas, pastorais e outros movimentos sociais fundaram nacionalmente o “Quilombo Central” com pernas em todas as unidades da federação.

Foi a partir dessas mobilizações e organizações políticas negras que surgiram as proposições que resultaram nos artigos 215 e 216 (“Da Cultura”) e 68 (do ADCT) da Constituição Federal de 1988, a Lei no 10.639/2003 e o Decreto no 4.887/2003. A partir da Constituição de 1988, a categoria quilombo conflui no sentido da conquista de direitos, de revalorização da

identidade negra, e de sobrepujar a violência histórica sofrida também depois do período colonial (OLIVEIRA & MULLER, 2016, p. 320).

A partir da construção histórica da filosofia pública quilombola fundamentou-se a Política Nacional da Igualdade Racial que somada ao contexto da abertura da janela de oportunidade, aberta no final da década de 1980, criou a exigência da reavaliação do termo “quilombo”, dando nova interpretação epistemológica ao termo, como forma de inserção dos direitos e dos elementos constitutivos da etnia e da cultura negra no futuro texto constitucional de 1988, como fundamento para a instituição das políticas públicas constitutivas da temática no país.

O termo “quilombo” tem assumido novos significados na literatura especializada e também para os grupos, indivíduos e organizações. Ainda que tenha um conteúdo histórico, o mesmo vem sendo ressemantizado para designar a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos do Brasil. Definições têm sido elaboradas por organizações não-governamentais, entidades confessionais e organizações autônomas dos trabalhadores, bem como pelo próprio movimento negro. [...] o termo “remanescente de quilombo” vem sendo utilizado pelos grupos para designar um legado, uma herança cultural e material que lhes confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico (OLIVEIRA & MULLER, 2016, p. 320).

Na Antropologia, segundo Oliveira & Muller (2016), o autorreconhecimento tem sido utilizado como a maneira mais aproximada do povo de se autodefinir, de se autoimpor como grupo, coletividade e poder a partir daí exigir o reconhecimento da sua identidade sem a interferência de outros, sem julgamentos de qualquer ordem.

Grupos constroem fronteiras com base em sinais diacríticos que espelham sua visão de mundo e que os antropólogos percebem na organização social e na cultura de tais grupos. A autoidentificação de um grupo é o principal critério de identificação do mesmo, e simplesmente atribuir a uma pessoa ou uma coletividade uma identidade, imputar uma identidade, é um ato de extrema violência. Tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 reconhece como direito fundamental a liberdade de expressão (OLIVEIRA & MULLER, 2016, p. 318)

Segundo Lacerda & Silva (2018), o Quilombo vai além do espaço físico, engloba múltiplas dimensões, que constroem identidades, resistências e vivências de utilização dos recursos naturais de forma equilibrada. Segundo os autores existe uma cosmovisão holística de integração homem e natureza, natureza e ancestralidade,

ancestralidade e seres presentes fazendo do território um todo integrado compondo a identidade e o autorreconhecimento.

É essa compreensão que estar presente na Constituição Brasileira de 1988. Como ontologia justificadora da existência, permanência e portadores de direitos que são os povos quilombolas. E, ao mesmo tempo, se impõem como sujeitos criadores de epistemologias próprias da cidadania e da participação nas tensões nas “arenas políticas” construindo filosofias públicas que, por imposição da sociedade de direitos, compõem as políticas constitutivas brasileiras.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (BRASIL, 1988)

Logo a Constituição Brasileira de 1988, legitima as comunidades quilombolas como sujeitos portadores de direitos. E legitima, também, as lutas pela efetivação da demanda constitucional que se estabelece no Decreto 4887 de 20 de novembro de 2003, o teor do que seja um sujeito de direitos quilombola.

Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (BRASIL, 1988)

Na comunidade dos remanescentes quilombolas do Alto Alegre, município de Horizonte (Ceará), esse autorreconhecimento foi concretizado a partir da decisão coletiva de instituir uma Associação Comunitária³³. Essa instituição é compreendida

³³ O Estatuto da ARQUA (2005), registrado em 25 de julho de 2005, dispõe sobre os hábitos e regras sociais que regem as interações entre indivíduos nesse espaço e, nessa medida, influenciam o comportamento dos associados e os padronizam para reduzir as incertezas ambientais decorrentes da diversidade de racionalidades de seus integrantes (PESSALI, 2015), o que permite classificá-la como instituição *formal*. Traz normativas gerais que definem o grupo étnico-racial que representa, qual seja, a comunidade negra quilombola, propriamente, as comunidades tradicionais de Alto Alegre, Cajueiro da Malhada, Alto da Estrela, Alto da Boa Vista e Vila Nova e Base, no Município de Horizonte/CE, bem como prevê dentre seus objetivos, a elaboração e sugestão de políticas públicas que atendam a elevação da autoestima e o desenvolvimento socioeconômico-cultural (ARQUA, 2005). O Estatuto (2005) dispõe, ainda, sobre prestações de serviços aos associados, preservação do patrimônio artístico, cultural, ambiental e assistência social. Nota-se que, enquanto instituição, preconiza justamente o combate às diversas formas de discriminação, relativamente à comunidade externa e das quais são vítimas seus membros (ARQUA, 2005) (COSTA & SOUZA, 2023, p. 9).

como o primeiro passo para que o povo remanescente de quilombolas tivesse sua ontologia e epistemologia fundamentadas no princípio orientador das políticas constitutivas.

Em 2005, através da Portaria 26/2005, sob processo 01420.001078/2005-86, a Fundação Cultural Palmares emitiu certificação do autorreconhecimento, e a comunidade seguiu no resgate da identidade e da ancestralidade como mecanismos do empoderamento do povo e como forma de mudar as regras do jogo da política local.

(...) eu lembro, e é uma das falas que eu mais falo, que quando chegou um certo tempo, eu lembro muito da escola José Bonifácio, que era uma escola que a gente tinha que participar, de alguns movimentos, e quando chamavam nós para comunidade para ir para essa escola era como se nós fosse para força. Porque quando chegávamos lá, nós éramos muito mal-recebidos. Eles nos vaiavam, eles nos chamavam de chegou os neguinhos do Alto Alegre, os negos macacos, os fedorentos, e nós sempre ficando, nós não se separava. Era uma defesa muito nossa, todas as vezes, até hoje a gente ainda é assim, a gente se juntava todo mundo e conseguia, eles vaiavam e a gente vaiavam muito, se juntavam ali, e nós vaiavam muito, a gente tinha que gritar mais alto. E nós acabava vencendo-os no grito. Nós gritava mais alto, entende? Então, hoje, trazendo para hoje, pelo fato dos nossos ter sofrido muito, nós começamos a buscar a entender, a estudar, a se preparar, para que hoje a gente se posicione com essas pessoas. Não precisamos mais gritar, nós hoje temos o conhecimento (Informação verbal)³⁴.

Na estratégia teórico-metodológica da aproximação entre o construto teórico de Lowi (1995) e os eixos da Agenda Social Quilombola, esse trecho da entrevista da liderança comunitária evidencia *efeitos não-antecipados*, quando ela se reporta ao mecanismo da memória, das lembranças que submergem e alimentam o sentimento e comportamento de subversão quilombola, motivando-a, atualmente, a ser uma liderança presente nas arenas de poder reivindicando um cargo eletivo na câmara de vereadores.

Esse comportamento subversivo de luta que envolve a ancestralidade, a musicalidade e a espiritualidade expresso no desejo de se impor com o autorreconhecimento, o valor da sua etnia e como parte de remanescente de quilombos, evidencia *efeitos não-antecipados* que conduzem a comunidade à luta pela construção das políticas constitutivas a partir das discussões para formulação do PBQ.

³⁴ Entrevista realizada pelo pesquisador em abril de 2024.

Em outra entrevista, uma liderança ativista, pedagoga, engajada nas ações que visam mudar as regras do jogo explica as regras que estão sendo mudadas na comunidade. E como ela entende o processo que deve ser assumido por cada um para preparar os remanescentes do quilombo para as lutas futuras. Indagada sobre como a comunidade recebe, atualmente, as políticas públicas oficiais vindas através dos aparelhos de Estado, ela responde.

Acontecia muito, hoje em dia já não acontece mais, porque a gente tem o conhecimento. O conhecimento pode nos deixar arrogantes, mas o conhecimento, também, pode libertar. E a gente tem que usar o conhecimento de maneira inteligente, eu sempre digo assim, eu leio uma coisa e eu demoro as vezes a assimilar aquilo, porque eu fico costurando com a minha vivência. Mas hoje, antigamente acontecia muito, a gente as vezes ficava revoltado, mas, há mas tem que ser assim, tem que ser assim. Mas hoje não, hoje a gente temos conhecimento que existe um documentozinho que é a OIT³⁵, de 169, se eu não me engano, que vem dizendo que qualquer coisa que vá passar dentro de uma comunidade tradicional tem que passar pelas lideranças, tem que ser conversado, então assim, hoje a gente sabe disso, hoje a gente tem esse conhecimento e a gente exige. A gente exige que isso aconteça. Hoje nós temos na comunidade, quando eu falo que o conhecimento é bom, mas conhecimento também atrapalha que é uma realidade, mas aqui a gente sempre estamos buscando o conhecimento para está fortalecendo e ajudando a comunidade (Informação verbal)³⁶.

No trecho da entrevista, a liderança, pedagoga e ativista evidencia como a comunidade se apropriou da compreensão das políticas constitutivas. Ela tem a convicção de que a ontologia e epistemologia que justificam a existência da comunidade são próprias do grupo, são construções ancestrais, étnicas e ideológico-cultural do seu povo. E, principalmente, a liderança demonstra, que, a partir do entendimento do texto constitucional chegou-se a vislumbrar o horizonte de que a comunidade faz parte do povo brasileiro, da identidade nacional e, portanto, são cidadãos com direitos.

Com esse trecho da entrevista aproxima-se metodologicamente a teoria de Lowi (1995) das políticas constitutivas e o eixo 4: cidadania da Agenda Social Quilombola, e percebe-se como consequência os impactos das mudanças político-ideológicas nos quilombolas considerados *efeitos não-antecipados* da fase de formulação do PBQ.

³⁵ Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho – (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais (GENEBRA, 1989).

³⁶ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

Uma das características das políticas constitutivas é o caráter agregador presente no trecho da entrevista quando a liderança diz “*Hoje nós temos na comunidade (...) o conhecimento para está fortalecendo e ajudando a comunidade*”. Esse posicionamento político-ideológico traduz o empoderamento fortalecido pelo autorreconhecimento do cidadão ativo que luta por seus direitos e cidadania.

Para a comunidade quilombola do Alto Alegre que construiu os mecanismos da desconstrução das narrativas do pacto da branquitude que silenciavam a voz e o pensamento que se empoderou e transformou político-ideológica o contexto das relações *racializadas, racismo e racismo estrutural*, o entendimento do conteúdo que compõe as políticas constitutivas foi emancipador.

Assim, as políticas constitutivas são dirigidas aos indivíduos ou grupos que operam segundo as regras gerais. Seus custos e benefícios são distribuídos entre toda população, já que direitos e cidadania não são apenas para a coletividade específica da questão quilombola, mas, para todos os brasileiros. Por isso, a intensidade dos conflitos nas políticas constitutivas não é radicalizada, mas definem o espaço da cidadania ocupado por cada bloco do povo brasileiro.

Outro destaque das políticas constitutivas é a busca do caráter da estabilidade, pois elas exigem baixo grau de mudança visto que as regras do jogo demoram para serem estabelecidas e não sofrem alterações constantemente tendo em vista a construção histórica.

Na comunidade do Alto Alegre um dos primeiros *efeitos não-antecipados* foi a materialização da fundação da Associação dos Remanescentes de Quilombos, evidenciando o aprendizado adquirido na fase da formulação do PBQ nacionalmente. Aproximado metodologicamente das políticas constitutivas esse *efeito não-antecipado* ocasionou a luta pelo autorreconhecimento legitimado pela Fundação Cultural Palmares.

Em entrevista uma liderança e gestora escolar destacou o ano de 2005 como o marco da percepção de que a igualdade racial constituiria um princípio da democracia, uma *política constitutiva* para a comunidade.

Começou a partir de 2005, quando a gente descobre que nós somos um território quilombola. Na verdade, a gente sempre teve esses questionamentos, se a gente chegasse no centro de Horizonte todo mundo sabia que a gente era da comunidade do Alto Alegre, sempre dizia: - ah! Negrinhos do Alto Alegre. Então, a gente sempre percebeu que a gente tinha essa especificidade. Por que que eu sou tão negra? Por que que eu tenho a

pele tão retinta? Sendo que nessa localidade só eu, assim, porque o município de Horizonte é imenso, todo mundo poderia ser negro, mas existia aqui na comunidade do Alto Alegre, pessoas, grande parte das pessoas tinha pele mais retinta do que todo município. Então a gente começa a se questionar a partir daí né? Por que que a gente tem essa especificidade na fala? Se você conversar com pessoas da comunidade que são os mais antigos, os mais velhos, você irá ver que eles têm algo diferente no falar, tem algo que você percebe que eu não sou daqui. Então, a partir disso a gente começa a pensar, em 2005 quando é feito um estudo aqui na comunidade a partir da professora Cecília Holanda, ela fez um trabalho muito massa, já falecida. Ela trouxe todos esses questionamentos. Então a gente começa a se perceber e a compreender que existem políticas que podem ser pautadas para gente. Específicas para essa comunidade. Porque existem doenças que nos atingem muito mais, como alguns cânceres, que atingem muito mais as mulheres negras, anemia falciforme que atingem muito mais uns 90% da população negra, diabetes, hipertensão. Hipertensão a maioria das pessoas negras tem hipertensão desde cedo. Então, quando a gente começa a descobrir tudo isso, então a gente, opa! Vamos lá poder público, a gente tá cansado de ganhar só cimento e tijolo para construir, a gente sabe que a gente precisa pautar outras políticas. E isso se torna muito mais forte a partir do governo Lula, porque ele trouxe essa garantia, ele traz essa garantia não, a gente já tinha essa garantia desde 1988, desde a Constituição, que garante que quem são povos originários, povos tradicionais, quem são quilombolas, que nós já nos enquadrávamos ali, só que nós não sabíamos, mas já existiam esses direitos. Só não era garantido esse acesso, então, quando chega a era PT, quando ele consegue a presidência ele consegue trazer políticas que nos alcancem e a gente começa a intensificar essa luta diante do poder público pedindo para que ele venha (...) garantir direitos (Informação verbal)³⁷

Esse efeito agregador proporcionado pelo texto constitucional fez descortinar todo o processo de luta, resistência e de conquistas porque a partir daquele momento, não só a comunidade do Alto Alegre, mas, todos os movimentos negros e lideranças negras compreenderam o significado da igualdade entre todos os brasileiros e alargou-se a compreensão da necessidade de se evidenciar o conteúdo de uma *política constitutiva* que garantiria o resgate e a valorização das múltiplas identidades do brasileiro.

Fazendo um comparativo metodológico, “customizado” das características das *políticas constitutivas* de Lowi (1969 – 1972), e o eixo 4 do PBQ, percebe-se o “malogro” da política pública que não abarcou com profundidade a janela de oportunidade para pôr em prática o conteúdo do texto constitucional referente às políticas estruturantes e se restringiu ao autorreconhecimento:

Eixo 4: Direitos e Cidadania - fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, junto às comunidades quilombolas considerando critérios de situação de difícil acesso, impacto por grandes obras, em conflitos agrários, sem acesso à água e/ou energia elétrica e sem escola (BRASIL, 2013).

³⁷ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

O efeito agregador das políticas constitutivas que foi aproximado metodologicamente ao PBQ, na subseção, especificamente o eixo 4 – direitos e cidadania, se analisado e avaliado com atenção, pode ter aproximação do teor constitutivo se observado em direção da garantia da efetivação da demanda constitucional retirada dos textos dos Artigos; 1º, 3º, 5º e 205³⁸, que garantem a cidadania a todos os brasileiros e estrangeiros naturalizados.

Segundo uma das matriarcas, ativista da comunidade dos remanescentes quilombolas, lutadora para afirmação do seu autorreconhecimento, ela relata que anteriormente à constituição a realidade era difícil de ser encarada, portanto, se autoafirmar como povo quilombola significa garantir a continuidade das suas raízes ancestrais.

Meus filhos, a primeira escola dos meus filhos, quando meus filhos começaram a estudar foi debaixo de um cajueiro, aqui não tinha nada. Nada! só mato e as casinhas de taipa. Somente, quem tinha uma casinha de taipa tudo bem, quem não tivesse tinha uma casinha de palha, era só o que a gente tinha. Ai quando, a gente não estudava, tinha colégio, mas que nós era nego, nós não podíamos se misturar com os brancos né? Tinha que ser separado né? (Informação verbal)³⁹

A matriarca refere-se ao contexto anterior à promulgação do texto constitucional de 1988, e ao Decreto 4887 de 20 de novembro de 2003, que instituiu os direitos das comunidades quilombolas e tradicionais do Brasil. O PBQ, criado em 12 de março de 2004, serviu de base para a efetivação do Decreto 6261/2007, que instituiu a Agenda Social Quilombola que contém os quatro eixos, que entrecruzados, poderiam significar a revisão geral das políticas estruturantes da questão quilombola. São eles o eixo 1; Terra, que faz-se paralelo com as políticas redistributivas; eixo 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida, “customizado” em comparação às políticas distributivas; eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local que se aproxima das

³⁸ A Constituição Federal de 1988, do Brasil, tem vários artigos que tratam da cidadania, incluindo: O artigo 1º, II e III, que elege a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos; O artigo 3º, IV, que define como um dos objetivos da Constituição a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; O artigo 5º, que garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, para brasileiros e estrangeiros residentes no País; O artigo 205, que fixa a educação como direito de todos e dever do Estado, e visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho; O artigo 5º, LXXVII - § 1º, que estabelece que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (BRASIL, 1988).

³⁹ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

políticas regulatórias e; eixo 4: Direitos e Cidadania, que por hora, costura-se em comparativo com as políticas constitutivas que poderiam ter sido efetivadas no processo de abertura da janela política da década de 1980, mediante as decisões tomadas nas arenas políticas nacional.

Esses eixos da Agenda Social Quilombola deram abertura jurídica para a construção de uma série de leis e decretos que fazem parte das políticas públicas regulatórias, segundo a aproximação teórico-metodológica que se pretende, entretanto, antes de instituí-las como regulatórias, teve-se as lutas, os enfrentamentos, as formações das coalizões contraditórias que ocorreram nas “arenas políticas” e que deram corpo e consistência às políticas constitutivas. Já que as políticas constitutivas servem de base para as tensões nas “arenas” de ocorrência das outras políticas; distributivas, regulatórias e redistributivas (REZENDE, 1995).

(...) este tipo de política pública fica na arena dos atores governamentais. Ela pode ser tida como uma meta-políticas, onde se encontra acima das demais políticas públicas, já que ela tem o papel de estabelecer regras não somente sobre os poderes, mas sobretudo sobre princípios existentes para estabelecimento das demais políticas públicas (AGUM, RISCADO e MENZES, 2015, p. 21 – 22)

As políticas constitutivas “customizadas” à realidade brasileira poderiam ter servido como referências teórico-metodológicas no recorte espaço-temporal da formação da janela de oportunidades que reuniu as coalizões contraditórias que resultaram na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, encarregada de aprovar a Mensagem Presidencial nº 48/1985, encaminhada ao Congresso Nacional como Proposta de Emenda à Constituição nº 43/1985, motivando a convocação da Assembleia.

Logo que a Mensagem 48/1985 foi encaminhada ao Congresso, encaminhou, também, a Mensagem nº 49/1985, solicitando caráter preferencial à matéria.

Após esses eventos, o Decreto nº 91.450 de 18 de julho de 1985, instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como Comissão Afonso Arinos. Composta por 50 membros, a Comissão foi presidida por Afonso Arinos de Melo Franco e elaborou um anteprojeto constitucional. Apesar do texto do anteprojeto ter sido publicado no suplemento especial do Diário Oficial da União de 26 de setembro de 1986, o documento não foi enviado oficialmente ao Congresso Nacional (BRASIL, 1980).

O texto que prevaleceu na pauta congressista foi o texto encaminhado pelo deputado federal Ulysses Guimarães e que foi considerado o texto legítimo da Constituição de 1988, que possui grande teor de conteúdos *constitutivos* da identidade brasileira. Segundo o próprio Guimarães (1988), é uma Constituição Cidadã. Por isso “customizamos” a Carta Magna de 1988, como documento símbolo das *políticas constitutivas* do país após o longo período da ditadura militar.

No site oficial da Câmara dos Deputados, tem-se o resumo de significativa importância do carácter *constitutivo* da Lei Maior do país quando relata sobre a saúde, educação, cultura, biodiversidade, direito do consumidor, trabalho, moradia, previdência social etc. como elementos integrativos da cidadania (BRASIL, 1980).

No *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas* (2013), documento orientador das ações da Agenda Social Quilombola e responsável pela efetivação do carácter da transversalidade do PBQ, no eixo 4: Direitos e cidadania que “customizamos” numa aproximação teórico-metodológica às políticas constitutivas (LOWI, 1969-72), esse eixo vem desdobrado em uma série de programas, projetos, ações e intervenção do governo em ação, considerando a transversalidade, a intersectorialidade e a universalidade e, além de prevê a participação e a transparência na gestão pública.

Programa Nacional de Educação do Campo; Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Procampo; Educação Quilombola; Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); Programa Bolsa Família (PBF); Busca Ativa (CADÚNICO); Programa Saúde da Família (PSF); Programa Saúde Bucal (PSB); Telecentro (BR); Rádios Comunitárias; Documentação Básica e Registro Civil (BRASIL, 2013, p. 7)

Cada um desses programas, projetos, intervenções ou ações, apesar de incluir a demanda constitucional quilombola, não atendem à demanda específica dos Decretos 4887/2003 e 6261/2007, haja vista que, o carácter da universalidade dessas políticas com a adição da transversalidade e da intersectorialidade, pulverizam os benefícios dificultando o atendimento da demanda constitucional quilombola. Apesar de tanto os *policymakers*, como os tomadores de decisões acreditarem que esses programas, projetos, intervenções ou ações são suficientes, eficazes e necessários ao atendimento dos direitos e da cidadania de todos os brasileiros, portanto, abarcam à demanda constitucional quilombola.

No texto descritivo do eixo 4 tem-se:

Fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, junto às comunidades quilombolas considerando critérios de situação de difícil acesso, impacto por grandes obras, em conflitos agrários, sem acesso à água e/ou energia elétrica e sem escola (BRASIL, 2013, p. 10)

Uma aproximação teórico-metodológica entre os programas, intervenções e ações citados anteriormente como desdobramentos do eixo 4, e o próprio texto descritivo do mesmo eixo, demonstra o quanto estão distantes do que venha a ser o entendimento da vivência da cidadania, e, conseqüentemente, do entendimento sobre o que seriam as *políticas constitutivas* do Estado.

Os programas, intervenções e ações contidos no eixo 4, constituem, por assim dizer, políticas públicas de caráter universalistas, com características mais próximas das *políticas distributivas*, se afastam do próprio significado da cidadania descrito na Constituição Federal que institui o direito de o cidadão ter direitos. A capacidade do cidadão de exercer seus direitos e defendê-los. Seria o que os juristas dizem sobre a relação do cidadão com o Estado que é a de ser dúplice: de um lado, os cidadãos participam da fundação do Estado, e por outro, estão sujeitos ao pacto que o criou constante na Constituição Federal.

Costa & Ianne (2018), discutem a cidadania a partir do referencial liberal e defendem que o sentimento do pertencimento ao território, o autorreconhecimento são elementos basilares da vivência da cidadania. A ideia de pertencer a um Estado nação, de fazer parte de uma comunidade instituída, constitui o princípio fundamental da cidadania. Logo após, segundo os autores, viriam os princípios da participação política/coletiva e a consciência de ser portador de direitos e deveres.

Nesse novo paradigma, a sociedade e o Estado não são fenômenos dados, mas sim constituídos pelo próprio homem. São concebidos como criações humanas, resultantes de um pacto entre os indivíduos. A desigualdade e o poder ilimitado deixam, pois, de ser justificados como naturais, isto é, como decorrentes da ordem natural das coisas, ou, ainda, como materializações de uma vontade extraterrena. Os arranjos sociais e políticos tornam-se, portanto, passíveis de contestações e sujeitos à intervenção do homem que os constituiu (COSTA & IANNI, 2018, p. 62)

Nessa perspectiva tem-se uma suposta aproximação teórico-metodológica com Lowi (1969 – 72), ou o que o autor chamaria da construção do sistema de preferências puro do Estado, como conseqüências das tensões nas coalizões contraditórias

constituídas por redes de interesses em conflitos que resultam em um Fim, a política pública. Entretanto, submetida aos limites da realidade político-social dos grupos consumidores que a transformam em um fim adequado a todos e, acima de tudo, causam *efeitos não-antecipados*.

O argumento de Lowi baseia-se na ideia de que, no mundo real da política, os sistemas puros de preferências — Old Socialism, Social Democracy, Old Liberalism, New Liberalism, Old Conservatism e New Conservatism, como ele apresenta para o caso americano — teriam limites para tornar dominantes suas mais preferidas posições acerca de questões tais como a existência do governo, direitos, moral, ética, dos limites entre público e privado e, basicamente, o ideal de sociedade a ser atingido. A presença de coalizões contraditórias na política levaria os sistemas puros para os seus *the End* (entendido no livro, em letras maiúsculas, como o fim em si) e o *the end* (entendido como o objetivo último) nas diversas eras da República americana (REZENDE, 1995, p. 174)

Entendendo o sistema de preferências puro do Estado como o Fim resultante das tensões das coalizões contraditórias, o eixo 4, da agenda social quilombola, não atende a demanda do fortalecimento da cidadania como divulgado no título do texto descritivo (Eixo 4: Direitos e Cidadania). Os programas, ações e intervenções que desagregam do eixo 4, são programas, ações e intervenções já existentes na agenda do governo, de cunho universalista, sagazmente utilizados para caracterizarem o teor da transversalidade contida no PBQ e que não atendem à demanda constitucional dos artigos 215 e 216 da Constituição e muito menos ao artigo 68 (ADCT).

Mesmo identificando as limitações do eixo 4, como a ausência da compreensão da cidadania como elemento estruturante das *políticas constitutivas* específicas para o bloco da população brasileira quilombola, ao “customizá-lo” na ideia de Lowi (1969 – 1972), percebe-se que somente as discussões, treinamentos técnicos e oficinas que o envolveram, evidenciam a presença das coalizões contraditórias no processo de formulação da política pública, PBQ, e do sistema de preferências puro do Estado, pensado como Fim (grafado em maiúsculo), transformado no fim (grafado em minúsculo), como *efeitos não-antecipados* evidenciados nos trechos das entrevistas expostos anteriormente.

o mundo político se constrói em cima de coalizões contraditórias. Isto faz com que sistemas ideológicos sejam corrompidos no mundo político, invariavelmente. É fundamental entender como tais sistemas puros se expressam em cada universo político através de suas bases teóricas, suas concepções ideais para a sociedade e, fundamentalmente, suas justificativas para a intervenção do governo (REZENDE, 1995, p. 174)

São esses aspectos corrompidos no mundo político que causam os *efeitos não-antecipados*.

Nessa subseção evidencia-se os elementos fundamentais que representam as *políticas constitutivas* na comunidade do Alto Alegre, vislumbra-se o fim da política pública nas arenas das *políticas constitutivas*.

A análise e a avaliação partem do contraponto entre o entendimento que se tem sobre o eixo 4: direitos e cidadania e o que se entende sobre *políticas públicas constitutivas*, “customizadas”, aproximadas teórico-metodologicamente, para se ter o desenho do “estado da arte” do sistema de preferência puro ou Fim, imposto pelo Estado em ação na comunidade.

Tem-se, também, como referência, um fim, que é o sistema de preferências puro transformado pelos limites impostos ao ideal de sociedade a ser atingido, esse fim em si, engloba os *efeitos não-antecipados* em relação as intenções originais propostas para a comunidade. E dentro das perspectivas das *políticas constitutivas*, constroem-se, independentemente da agenda do governo, novas perspectivas para as políticas e criam demandas históricas do povo como forma da delimitação da autonomia como direito à construção da ontologia e epistemologia próprias como apresentada a partir do processo de criação do projeto Cazuzinha.

Em entrevista, uma liderança, pedagoga e ativista da comunidade demonstra detalhadamente como o sistema de preferência puro do *Estado em ação* é transformado na “arena política”, e principalmente, como a política pública imposta à comunidade desperta mudanças na ideologia, no comportamento e nas atitudes do grupo. Veja como a liderança desagrega *efeitos não-antecipados* do sistema de preferências puro do governo através do projeto Cazuzinha.

O cazuzinha ele nasceu na pandemia, momento pandêmico, onde eu não estava morando na comunidade, eu estava morando em Baturité e eu vi os casos de racismo que foram muito fortes logo no início da pandemia. A gente viu vários casos de violência e o que mais me deixou chocada foi o caso daquele americano, aquele homem negro americano sendo morto ali, e assim numa situação totalmente desumana, e que as pessoas ficaram, como é que consegue é ter uma situação dessa, onde a gente fala direto sobre racismo, é, quando a gente percebe que só falar não adianta. Só a gente, e eu fiquei muito preocupada com a nova geração. Porque eu vi que depois que aconteceu essa fatalidade, essa coisa tão absurda, que o racismo produz dia a dia, é, tinha uma criança, era negra, era americana também, e ela viu os policiais e ela ficou com medo, então, se os policiais ficaram, foram lá conversar com os pais dela, conversar com ela, dizer não, nem todos os policiais vão fazer mal. Vão fazer mal para você. E eu fiquei pensando como

que eu posso estar contribuindo na infância das crianças da minha comunidade? Eu sei que eu não posso é, às vezes, a gente quer fazer um trabalho grande que vai mudar a vida de milhares de pessoas e você acaba não fazendo porque é muita gente. Mas quando você começa com uns pequenos grupos com pessoas, mas que de fato traga um trabalho fortalecedor e que realmente mude a vida de algumas pessoas e eu fiquei pensando e, assim nossa, eu posso criar um personagem. E aí eu tá! Mas eu vou criar um personagem, mas qual o nome? Tem que ser um nome significativo, e eu passei dias nisso, e escrevendo muito, que eu sou uma pessoa que eu tenho muitas ideias e para mim, me aquietar minha mente eu tenho que escrever. Então fui escrevendo, escrevendo e aí botei vários nomes, aí encontrei cazuzinha (Informação verbal)⁴⁰.

Pelo depoimento da liderança percebe-se claramente o caráter da autonomia, percebe-se o quanto que o processo criativo do personagem Cazuzinha está localizado por fora dos limites do sistema de preferências puro do Estado. Enquanto a política pública oficial sobre a Igualdade Racial patina na pulverização das políticas universalistas, sem bases teórico-filosóficas para revisão das políticas estruturantes referentes aos povos quilombolas, a liderança aproveita os conhecimentos e aprendizados adquiridos mediante ao processo reflexivo do momento de formulação das políticas públicas como Fim, e cria um projeto por fora das influências oficiais e trabalha na construção de um corpo teórico das *políticas constitutivas* da comunidade a partir da educação das crianças, considerando o universo infantil, já que o personagem Cazuzinha tem 7 anos e não cresce e nem envelhece, segundo a criadora, ele circula nos portais que interliga os tempos passado, presente e futuro.

Na infância o indivíduo constrói as bases ontológicas que definirão a defesa e as vivências das epistemologias sociais, políticas e, no caso quilombola, ancestrais. Portanto, o Cazuzinha é considerado uma evidência de um *efeito não antecipado* estratégico para a construção das políticas constitutivas da comunidade.

O projeto Cazuzinha é a constatação de que o trabalho dos burocratas a nível de rua não funciona na perspectiva do sistema de preferências puro, ele é corrompido pelo mundo político-ideológico. O usuário da política pública tem autonomia e criatividade, reproduz e se apropria dos fundamentos originando *efeitos não-antecipados*, se contrapondo ao pensamento de Lotta (2019), que afirma serem os burocratas a nível de rua os responsáveis pelas interações cotidianas do Estado com usuários e realizam, de fato, a entrega de serviços sem interferências.

⁴⁰ Entrevista realizada em março de 2024.

FIGURA 1 - PERSONAGEM CAZUZINHA



Fonte: Tatiana Ramalho (2024)

FIGURA 2 - CASA DO PERSONAGEM CAZUZINHA



Fonte: Tatiana Ramalho (2024)

O que evidencia o projeto Cazuzinha como *efeitos não-antecipados* do PBQ e o que o caracteriza como *política constitutiva* da comunidade são aspectos como o próprio processo criativo. Porque a liderança, pedagoga e ativista não teve incentivo algum do Estado para desenvolver o trabalho, desagregou a iniciativa das imagens da *cena política* e por fora dos limites da política pública do PBQ e criou o projeto.

Um segundo destaque da capacidade criativa da autora reside na compreensão que ela tem do conhecimento, quando ela diz que “muitas das vezes o conhecimento

torna as pessoas arrogantes, mas, o conhecimento, também, liberta” (Informação verbal).

Em outro momento da entrevista, a pedagoga e ativista, narra sua trajetória na busca do conhecimento e afirma que além do contato com os conteúdos das oficinas, palestras e formações técnicas proporcionadas pelos burocratas a nível de rua, ela fez questão de entrar na Universidade para fortalecer sua autonomia intelectual e buscar efetivamente o conhecimento para lutar pelo fortalecimento da sua identidade e ancestralidade.

A entrevistada acredita que a educação das crianças e jovens é essencial para a construção do que se espera ser as *políticas constitutivas* da comunidade. Se angustia com as limitações impostas, pela falta de pessoas dispostas a assumir o compromisso junto com ela, já que até o momento conduz o projeto em parceria com o esposo, também pedagogo.

Meu projeto atende em média 30 crianças, ano passado tivemos vários encontros, tivemos algumas atividades, nesse ano a gente vai continuar, e a proposta é que nesse ano cada criança publique um livro. Então, estamos aí fazendo uma parceria, também, com um projeto que tem o nome de superautor, é um projeto que faz alguns projetos em escolas, e está sendo a primeira vez que eles estão com a Associação, e está sendo muito novo tanto para eles como para mim, e a gente está nessa luta ai para fazer acontecer (Informação verbal)⁴¹.

A pedagoga, criadora do personagem Cazuzinha, defende que o processo educativo das crianças e adolescentes da comunidade se diferencia do que costumeiramente consumimos como educação. Na comunidade quilombola, o processo educativo é perpassado pela comunicação oral entre os mais velhos e as crianças e adolescentes. A ancestralidade define a ontologia e a epistemologia dos conteúdos assimilados e a musicalidade interliga os sentimentos e autoestima dos educandos e de todos na comunidade.

O projeto Cazuzinha, ele traz muito esse poder da oralidade e o poder da literatura negra. É um projeto que está fortalecendo e está trazendo esse empoderamento e esse protagonismo das crianças a partir da escrita, não somente da dança ou da capoeira que são importantes, também, mas que eu sentia falta dessa liberdade de você escrever o seu quilombo, de escrever o que você quer. E muitos deles irão fazer homenagem aos avôs, irão fazer

⁴¹ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

essa leitura, essa visão que eles têm para os seus avôs sobre a importância deles (Informação verbal)⁴²

Nesses trechos da entrevista evidenciam-se os entrecruzamentos de elementos que compõem a ontologia e a epistemologia da cultura e ideologia quilombola, quando a liderança e autora do projeto Cazuzinha narra o valor da oralidade, da ancestralidade, do empoderamento, o valor das pessoas idosas como referências da continuidade da história de luta do povo. Percebe-se como estar sendo realizado o processo histórico da construção de uma *política constitutiva* da identidade quilombola, iniciada no contexto de formulação do PBQ, mas que se tornou *efeito não-antecipado* sendo costurada pelas lideranças, pelas pessoas comuns, pelas crianças e jovens que visualizam um território de direitos e de cidadania.

Temos que trabalhar desde a infância sobre isso, porque (...) eu fiquei pensando, eu já tenho 36 anos, mas, tem coisas que a minha mãe me falou quando eu era criança que até hoje, por mais que eu estude, que eu veja que não é, ou então que tenha uma outra visão, mas, o que minha mãe me passou está tão forte em mim, aí eu disse, cara se eu não consigo tirar isso por mais que hoje eu tenha acesso a um conhecimento, imagina você está falando desde criança quilombola, desde uma criança preta sobre as suas potencialidades, sobre a história da sua comunidade de uma maneira positiva, é o trabalhar o positivo (Informação verbal)⁴³

Isso que a liderança e criadora do personagem Cazuzinha está defendendo é o mesmo que Hooks (2019), defende quando diz que se precisa assumir a postura de descolonizar as mentes, deixar de ensinar às pessoas negras que sua negritude é negativa. A autora defende que os negros precisam assumir o compromisso de amar a negritude e disseminar esse amor entre todos. Essa postura poderá dissolver o racismo internalizado que corrói a luta coletiva e dificulta a autoafirmação. Ela, a autora, defende ainda que essa ideia poderá contribuir para que nossas crianças negras venham a ser motivadas a se empenharem na busca do seu próprio sucesso, sem a ameaça frequente, dos sentimentos de inadequação e falta que minam a autoestima e fragilizam o sentimento de cidadania

Percebe-se na fala da liderança, ativista, pedagoga e criadora do personagem Cazuzinha todas as possibilidades criativas e valoriza a conquista do conhecimento como estratégia de luta:

⁴² Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

⁴³ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

Então assim, quando eu consegui acessar a universidade eu já estava com 30 anos né, com 31 anos. Então assim, e foi para uma universidade federal, e trazer todo esse conhecimento que eu adquiri lá e tudo que eu ia aprendendo eu ia conseguindo aqui linkar com a comunidade, então assim, eu acredito que esse espaço de poder também nos ajuda muito a construir e a identificar quem realmente somos e o que é importante para nós. Eu nunca senti a vontade de sair daqui, e até falei que sairia se fosse para estudar, que foi realmente o que aconteceu. Porque eu me sinto muito ligada com a comunidade, é a comunidade que me move, é a comunidade que fez com que eu renascesse várias vezes. Trazendo, porque assim, o racismo nos mata e nos adoce e a comunidade nos cura e nos faz renascer e fortalecer a cada dia mais. Então é esse cuidado, essa ancestralidade, essa musicalidade, essa espiritualidade, essa dualidade, essa tudo, tudo, tudo, eu acho que é importante na comunidade (Informação verbal)⁴⁴.

O que a liderança relata sobre a cura que a comunidade proporciona aos seus filhos e aponta como elementos essenciais para essa cura a ancestralidade, musicalidade, espiritualidade, compondo uma espécie de tríade do ser quilombola, que ela abraça como elementos constitutivos da sua própria identidade e da identidade coletiva Oliveira & Muller (2016), defendem como *Ethos*, termo de origem grega que significa povo. Termo que define o sentimento de pertencimento a uma comunidade específica entre tantas outras que compõem os Estados nacionais modernos. Autorreconhecimento, etnia e quilombo compõem o tripé ontológico e epistemológico da tríade das *políticas constitutivas* dos povos remanescentes de quilombo e que devem constituir a cidadania que está no texto constitucional.

Ferreira (2017), em trabalho antropológico, descreve os momentos em que a comunidade do Alto Alegre irá evidenciar a sua luta pela busca do fortalecimento dos elementos que constituem a ontologia e a epistemologia enquanto sujeitos étnicos e portadores de direitos.

(...) as primeiras movimentações da comunidade em termos de sua organização e institucionalização enquanto movimento quilombola se dão a partir do ano de 2002. Como destacado pelos interlocutores, essa movimentação deu-se por circunstância do protagonismo de uma pesquisadora negra, Cecília Holanda (in memoriam), que realizou uma pesquisa na comunidade, trazendo até o grupo uma série de informações sobre o pleito quilombola. A pesquisadora em entrevista ao Diário do Nordeste, afirmou que o objetivo de seu trabalho era o de conscientizar as comunidades quilombolas sobre os seus direitos, a partir dos diálogos com as lideranças, almejando, por fim, dar visibilidade a essa parcela da população negra do Estado – o que particularmente ocorreu com a comunidade de Alto Alegre (FERREIRA, 2017, p. 77-78).

⁴⁴ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

Na incursão pelo autorreconhecimento a tríade; ancestralidade, musicalidade e espiritualidade, constitui elemento primordial para as *políticas constitutivas* como *efeitos não-antecipados* da comunidade, e é bem representada pelo o cantinho da memória montado na casa de uma liderança quilombola, ativista, agente de saúde, mãe e mulher preta que buscando evidenciar o valor da ancestralidade, da espiritualidade, através do sentimento de religação com o sagrado e a musicalidade própria do espírito dos remanescentes de quilombo, montou um memorial que conta a história da matriarca Maria Augostinho da Silva.

Maria Cabocla, conhecida na comunidade como tia Maria Cabocla, guerreira, que segundo a liderança, simboliza a força da resistência da mulher negra do Alto Alegre e, ao mesmo tempo, a reconstituição da história e o resgate dos objetos no memorial demonstram a determinação e luta da mulher negra quilombola da contemporaneidade em defesa da rebeldia na busca por direitos e cidadania.

Tudo começou com minha avó Maria Cabocla, ela era uma mulher festeira, adorava fazer festa e receber pessoas em sua residência. Seus forrós começavam as sextas-feiras a tarde e só terminavam na segunda feira pela madrugada, e no término da festa fazia um caldo de feijão que alimentava todos que estavam ali, também sempre havia um saboroso café feito de mangerioba planta nativa dessa localidade (Informação verbal)⁴⁵

O comportamento da matriarca Maria Caboclo representa o que Hooks (2019), chama de subversão ao pacto da branquitude de Bento (2022), é o tipo de subversão que preserva as raízes constitutivas da cultura, da ideologia e da ancestralidade da população descendente dos quilombos. Essa subversão considerada na sua profundidade histórica e ancestral, ela pode ser identificada entre os elementos dinâmicos das contradições permanentes do sistema capitalista, portanto, têm um caráter de permanência mas que provoca mudanças, como se fosse uma raiz constitutiva que se preserva nas lembranças e na memória do grupo e é convocada como motivadora das lutas nos momentos que exigem transformações nas políticas públicas impostas à comunidade, causando os *efeitos não-antecipados* que se evidenciam.

Dessa forma, o memorial em homenagem à matriarca Maria Cabocla representa a continuidade das raízes constitutivas permanentes dos remanescentes quilombolas do Alto Alegre. Pode-se afirmar, numa visão micro e, ao mesmo tempo,

⁴⁵ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024.

numa visão macro, que as finalidades políticas e ideológicas do memorial seriam contribuir com o movimento centrípeto e centrífugo formador das *contradições materiais permanentes e dos conflitos das lutas de classes* envolvidos na reprodução do capital no sistema capitalista. Seria evidenciar a partir da ação de construção do memorial o processo de *destruição e construção da paisagem geográfica* da comunidade dentro dos limites do capitalismo e demonstrar os elementos que adentram nas *fissuras* das crises permanentes e que modificam as estruturas das relações de produção e a divisão social do trabalho, e, entre esses elementos, destacam-se, também, a *presença* ou *ausência* da *raça*, *racismo* e as *relações racializadas* como entraves à efetivação da Política Nacional da Igualdade Racial, pois esses elementos são os opositores do caráter da subversão, eles são os elementos permanentes do pacto da branquitude sobrepostos na situação da permanência para a preservação das não mudanças.

FIGURA 3 - MARIA CABOCLA



Fonte: Maria Dasdores (2024)

FIGURA 4 - CASINHA DA MEMÓRIA



Fonte: Maria Dasdores (2014)

No memorial temos o projeto chá da memória⁴⁶

Deu início, primeiramente, no coração, no desejo e na mente. Em 13 de setembro de 2015, juntamente com a Tatiana Ramalho, vice-presidente da ARQUA, e a Alexandra Amaral que é a mãe da Isadora. E nós estávamos sentadas e eu falei muito do desejo de criar, assim, um grupo de mulheres onde nós poderíamos estar reunidas e falar sobre as lembranças, vivências de lá atrás. E aí, ela perguntou: - como seria? Tipo um chá de memórias. Que a gente reunisse essas mulheres e a gente as trouxesse e resgatasse as nossas memórias, nosso passado. Isso era uma vez no mês. E aí o que aconteceu! Quando criança eu lembrava muito da minha avó Maria Cabocla, que era uma mulher de luta, também, uma guerreira. E essas lembranças dela ficaram, estavam na minha memória, guardadas. E eu queria muito resgatar algumas coisas dela. E, a gente se organizou e a gente saiu convidando as mulheres da comunidade. No momento a gente achou que não teria muito impacto, mas, não, as mulheres, elas aderiram a ideia e elas tiveram lá e foi muito bom (Informação verbal)⁴⁷.

As lembranças e a memória como mecanismos de resgate do elemento permanente constitutivo da cultura e da ideologia que é a subversão quilombola, já despertado na entrevistada desde a época em que ela participou das conferências na ARQUA sobre a formulação do PBQ, sobre mulheres quilombolas, nas quais ela deu o grito de liberdade afirmando que nunca mais ouviria esse discurso *“que é os sonhos das meninas é aquela escadinha de filhos, quando completa quatorze anos engravidou e acabou e não é assim. Eu estava nessa bela Conferência (Informação verbal)”*

Os mecanismos das lembranças e da memória presentes no projeto chá da memória desenvolvem a latência dos sentimentos da subversão que é permanente nos quilombolas que resgatam os elementos constitutivos da ancestralidade, da espiritualidade e da musicalidade que definem a tríade que motivam a busca da imposição da ontologia e da epistemologia negra através do autorreconhecimento, da etnia e da quilombagem.

Não é só aqui, porque criou-se a ideia, conjuntamente nós três, e aí a gente abriu para que cada uma poderia onde fosse levasse essa ideia para que outros, também, estivesse acatando e fazendo. E hoje a gente faz com crianças, quando elas vêm visitar, e é assim, um momento muito fortalecedor porque você resgata as coisas que estão lá, e eu tenho, eu tenho um versículo

⁴⁶ Nós colocamos uma esteira no chão, nós usamos um baú antigo, fechamos o baú com um cadeado e aí resgatamos algumas brincadeiras de roda, brincadeiras do tipo passar o anel, e usa músicas antigas e que todos sintonizem, eles ficam, participam e a gente inicia, e aquele em que a chave do baú passar e parar ele vai lá ele abre o baú e aí começa lá, assim, escolhe o objeto de dentro do baú e o que você quiser falar e a gente está lá para a gente poder compartilhar (Informação verbal).

⁴⁷ Entrevista realizada pelo pesquisador em março 2024.

assim, na minha mente que eu gosto muito, *quero trazer à memória aquilo que me dar esperança*. E essas lembranças que me dar esperança de dias melhores, de coisas, de acontecimentos que ficaram lá que a gente pode trazer hoje e vivenciar juntamente com essa nova geração (Informação verbal)⁴⁸

A liderança quilombola, ativista, agente de saúde, mãe e mulher preta confirma que o seu contato com o conhecimento, principalmente, a partir do momento da institucionalização da Associação dos Remanescentes de Quilombo, e, conseqüentemente, do momento de mobilização para formulação do PBQ, a instruiu no processo de integração e empoderamento, ampliando as fronteiras dos seus conhecimentos. Entretanto, quando ela percebeu o valor do conhecimento, ao participar das oficinas, dos cursos e assistir as palestras, percebeu que a filosofia pública quilombola que constituía o sistema de preferências puro do governo em ação não satisfazia seus desejos de quilombola. Ela passou a resistir, subverter a filosofia pública do Estado e passou a produzir *efeitos não-antecipados*.

Não, eu não quero isso. Eu quero ir lá na minha casa, eu quero resgatar a história da minha família, a história da minha mãe, é como se eles tivessem dito assim; - Você conhece? Realmente eu conheço. Nós fomos o primeiro povo aqui a ser vacinado, depois dos idosos, pessoal da saúde, quem foi o próximo? O povo quilombola, quem foi que ficou a frente? Fui eu, porque só eu conhecia quem eram os quilombolas. Fulano e tal é quilombola? Eu ia lá e, deixa eu ver qual é..estudava...não é quilombola. Então assim, eu sei onde é que está o quilombola, eu sei quem são os quilombolas. Eu passei a conhecer todos porque é uma família, é o sangue (Informação verbal)⁴⁹.

Essa afirmação, *“eu passei a conhecer todos porque é uma família, é o sangue”*, é a evidência das raízes constitutivas da identidade ancestral do povo, é o elemento crucial da ontologia e epistemologia negro quilombola. Percebe-se claramente o valor desse elemento na construção do princípio da convivência no território e o entrecruzamento da tríade; ancestralidade, espiritualidade e musicalidade que tem na terra a base material da sobrevivência. A liderança insiste em explicar como se constitui seu povo.

O que é preciso para ser quilombola? Quilombola já nasce quilombola. Tu tens que ter algum traço, tu tens que ter raiz lá no tronco que era nego Cazusa. Se não for não é quilombola. Você pode até morar na comunidade, mas você não é quilombola de sangue (Informação verbal)⁵⁰

⁴⁸ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

⁴⁹ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

⁵⁰ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

Esses elementos constitutivos do ser quilombola estão presentes na política pública do Estado, no PBQ, por exemplo, citados teoricamente, mas, na vivência para construção das *políticas constitutivas* não foram tidos como elementos fundamentais para definir políticas, estruturar programas, embasar intervenções a partir das considerações da ligação ancestral entre nego Cazuzá, ancestralidade africana e demandas por direitos e cidadania, e nem mesmo, foram consideradas as demandas históricas do povo.

Na prática, nem as *políticas constitutivas* foram embasadas teoricamente. Segundo Dye (1984), a opção do *Estado em ação* de não considerar determinados elementos para formulação de políticas públicas também constitui políticas, e, é através da tomada de decisão do Estado de se omitir do processo de revisão das políticas estruturantes que há ativação da latência dos elementos da subversão tão necessários para o aprofundamento das *fissuras* nas relações contraditórias e permanentes e nos conflitos da luta de classes no sistema capitalista. Ou seja, o *Estado em ação* nada mais é do que a busca incessante da confluência dos interesses contraditórios para garantir a coerção a favor das classes dominantes para reprodução do capital.

Nas tensões entre classes sociais, na perspectiva de Poulantzas (1977), constituem-se *coalizões contraditórias* que abrem *fissuras* nas relações político-sociais aprofundando as transformações, nas quais, localiza-se a atuação dos blocos das classes dominadas, entre eles, no final do século XX, destacam-se os povos quilombolas que de lá para cá lutam para garantir a integração das suas reivindicações históricas ao projeto político de cidadania do país.

As transformações nas relações políticas, sociais, econômicas e ideológicas causam *fissuras* nas arenas da hegemonia e forjam novos sistemas de preferências puro do Estado, provocando *efeitos não-antecipados* que precisam ser evidenciados e compreendidos como necessários nas revisões das políticas estruturantes do Estado, que segundo Lowi (1963-72), se constituem em arenas das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes.

Na comunidade do Alto Alegre, em Horizonte (Ceará), indícios evidenciam a urgência da revisão dos elementos agregados às *políticas constitutivas* que precisavam estar presentes na estruturação de qualquer política pública desagregada da Política Nacional da Igualdade Racial. Depoimentos realizados por vários usuários

das políticas públicas do governo em ação, demonstram a emergência de se pensar estratégias de consolidação dos elementos fundamentais constituintes do povo, que precisam ser validados para garantir o atendimento das demandas por direitos e cidadania. Em depoimento uma mulher negra, integrante do projeto chá da memória, mulher negra empoderada, liderança, artesã, ativista, vislumbra os *efeitos não-antecipados* necessários à revisão dos elementos básicos da constituição da ontologia e epistemologia do povo, quando relata que a partir da estada de um *burocrata a nível de rua* que levou à comunidade um projeto de Educação de Jovens e Adultos, abriu-se a janela de oportunidades para que as ações das mulheres causassem *efeitos não-antecipados*.

Quando iniciou o chá da memória eu tinha a autoestima muito baixa, porque eu estudava numa escola quilombola, aqui no Olímpio, só que as pessoas colocavam na nossa mente que meu cabelo era feio, gente da comunidade. Porque hoje em dia a comunidade está muito mudada, mas, antes, é como o cantor diz “que tem preto que ainda não está preparado para ser livre”, e quando tem um preto que dar esse grito de liberdade eles veem como “meu Deus como essa pessoa está sendo ignorante! Por que que ela está fazendo isso? Ela não precisa está fazendo isso para aparecer”. Muitas das vezes quando uma mulher preta está falando ela é taxada porque quer aparecer, porque quer se amostrar, porque quer mostrar que está sofrendo. Não é bem assim, a gente quer dar nosso grito de liberdade, mostrar o que a gente passa, tentar fazer as pessoas verem que sempre que a gente tenta falar, sempre que a gente tenta se portar, ou fazer qualquer coisa as pessoas taxam assim. Por que aquela menina quer se mostrar tanto? E sempre que é uma branca que vai lá e grita que uma preta é bonita ela é aplaudida porque ela é antirracista. Até hoje é assim. A gente que é preto não pode falar de racismo porque a gente está se vitimizando, mas pessoas brancas falam todo dia e são idolatradas por isso (Informação verbal)⁵¹

Na linguagem de Fanon (2008, p. 106) “que isso significava para mim, senão um desalojamento, uma extirpação, uma hemorragia que coagulava sangue negro sobre todo o meu corpo?” O autor usa essa figura de linguagem para expressar de forma direta o sentimento de anulação enquanto indivíduo inteligente mediante uma situação em que um branco se impunha como superior. Não é mera coincidência a situação similar da entrevistada na comunidade do Alto Alegre. Os pontos similares são as marcas dos elementos da permanência do pacto da branquitude (BENTO; 2022), representado pela *racialização* presente nas relações sociais, ideológicas e política em nosso país.

⁵¹ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

Em outra passagem a entrevistada evidencia os *efeitos não-antecipados* quando o discurso assume uma força interior de motivação para o empoderamento, e ela se altera nas colocações, num misto de emoção e prazer por ser uma pessoa digna de direitos e de cidadania.

Minha experiência no chá de memória foi ótima porque me libertou. Me mostrou que eu posso sim, ter uma voz ativa, porque antes as pessoas me calavam, me calavam mesmo, as pessoas me humilhavam, e eu ficava de cabeça baixa. E, assim, fui começando a mudar a cabeça aos poucos, primeiro achei minha pele bonita, porque eu dizia que eu não era preta, eu dizia que era parda. Então, mudei minha cabeça sobre isso. Me aceitei como preta. Só que para mim aceitar o meu cabelo foi uma etapa muito grande, porque quando eu estava quase aceitando, aí botaram na minha cabeça, deu alisar de novo o cabelo. E fui e alisei. Isso eu já participando do chá de memória, mesmo lá sendo resgatado que nossa pele é linda, que nosso cabelo é lindo, que meninas pretas não precisam fazer mil e uma coisa para serem bonitas, porque a gente naturalmente já é linda. E, assim, fui me aceitando aos poucos e assumi meus cabelos. No último chá de memória que teve aqui, eu me emocionei muito porque era uma dinâmica de pegar, entrar lá dentro, para encontrar uma pessoa muito especial, e era um espelho que tinha lá dentro, e eu me ver, eu disse: - poxa! Olha quem eu me tornei, olha a mulher forte que eu sou? Olha a menina que estava lá atrás sendo humilhada, para a menina que hoje em dia, agora se acha linda com esse cabelo natural. Então, assim, é uma etapa muito grande para a gente se aceitar, mas, quando a gente se aceita é uma liberdade enorme. É um sentimento de amor por si mesma, um amor que ninguém pode abalar (Informação verbal)⁵²

Outra vez Bell Hooks (2019), fortalece a necessidade de assumirmos a postura de descolonizar as mentes, deixar de mostrar às pessoas negras que sua negritude é negativa. A autora defende que os negros, principalmente, precisam assumir o compromisso de amar a negritude e disseminar esse amor entre todos. Essa postura poderá dissolver o racismo internalizado que corrói a luta coletiva e dificulta a autoafirmação.

Ao concluir a entrevista, a liderança, artesã, ativista da comunidade, fez questão de destacar a atuação de outras lideranças, entre elas, a liderança, pedagoga, criadora do personagem Cazuzinha, que no seu entender, com seus atos de subversão e busca pelo conhecimento a despertou para lutar na resistência aos elementos da *racialização e do racismo*, e que aos poucos, a inspirou a se libertar dos padrões da branquitude, causando profundas e longas transformações na sua vida.

Ao propor a análise e avaliação sobre os elementos constituintes da ontologia e epistemologia das políticas constitutivas referentes ao povo quilombola na

⁵² Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

comunidade do Alto Alegre, considerando os limites da teoria da racionalidade limitada, há a identificação de uma defasagem com relação às outras políticas. O entrecruzamento característico entre as políticas e a força material que representa a execução das políticas redistributivas, distributivas e regulatórias sobre as políticas constitutivas turvam a relevância e secundarizam as reflexões.

(...) há uma correlação de forças que se sobrepõe aos interesses quilombolas. Nesse sentido, talvez só a crescente e articulada mobilização política, como a ocorrida em 2006 nas “brechas” de uma pressão/negociação em contexto favorável, possa alterar ou equilibrar essa balança (RODRIGUES, 2010, p. 11).

Observa-se um desequilíbrio de forças ao constatar conflitos desencadeados pelo decreto 4887/2003, que sinalizou para o atendimento da demanda constitucional referente a titulação das terras quilombolas, que, entretanto, tensionou os conflitos de interesses de classe entre os grupos das classes dominadas representados pela população negra rural, resistentes à hegemonia de classe, e os blocos dos latifundiários, representados por suas respectivas bancadas políticas no Congresso Nacional e no governo.

A época da publicação do Decreto 4887 de 2003, que estabeleceu os procedimentos para titulação das terras quilombolas, o (DEM – PFL à época) Partido Democratas, impetrou ação de inconstitucionalidade para o Decreto junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a (ADI) – Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 3239/2004, ainda em julgamento. Com a impetração dessa ação percebe-se claramente a defasagem entre as políticas redistributivas e constitutivas ao observar a convicção do pacto da branquitude em considerar a inexistência das políticas constitutivas que torna o povo quilombola cidadão de direitos.

Essa defasagem aciona os dispositivos da subversão quilombola e da radicalidade na luta por direitos e cidadania causando *efeitos não-antecipados* nas políticas públicas pensadas como sistema de preferências puro do governo em ação.

A revisão das políticas estruturantes do Estado brasileiro constitui demanda social e política emergencial. Desde 1960, a ONU, através do Conselho de Segurança, em resposta ao massacre de Shaperville, África do Sul, sob o regime político do *apartheid*, instituiu a Resolução nº 134/1960, e o Brasil vem protelando a revisão das políticas constitutivas do país e a população negra patina em políticas públicas paliativas de cunho universalistas.

Primeiro país a assinar a Icerd, o Brasil entregou dezessete relatórios periódicos entre 1970 e 2020, o último destes em 2004. Nos primeiros 25 anos de vigência da convenção, o Brasil não fugiu das tendências evasivas, defendendo nos fóruns internacionais o mito da democracia racial brasileira. Os sete relatórios enviados pelo Brasil durante a ditadura militar informavam apenas a existência de uma sociedade multirracial e harmônica, acrescida dos dispositivos legais que preconizavam a igualdade formal e a não discriminação como fundamentos da República. Apenas em 1995, o relatório periódico brasileiro, que agregou o 10º, 11º, 12º e 13º informes, reconheceu, com base em farta documentação estatística, as desigualdades raciais e a necessidade de adotar medidas concretas para sua erradicação (IPEA, 2020, p. 275).

Segundo relatório do IPEA (2020), o Brasil foi um dos primeiros países latino-americanos com registro censitário da população negra desde 1872, e ainda evidencia a lacuna na disposição de construir políticas públicas estruturantes desse segmento populacional. Ainda segundo o relatório, esse comportamento pode ter como agente de motivação a ideia de considerar que o problema da *discriminação*, do *racismo* e da *racialização* é do outro, já que prevalece na nação a força do pacto da branquitude sustentado durante toda segunda metade do século XX, pela ideologia da democracia racial.

A *cena política* do Brasil das últimas décadas do século XX, entrecruza políticas de imposição e de resistências diante das tensões entre coalizões contraditórias causadoras das *fissuras* nas contradições permanentes do sistema capitalista nacional e internacional. A *cena política* desnuda a violência impetrada pela política do biopoder e da necropolítica do Estado, com peso simbólico e material no uso dos termos *raça*, *racismo* e *relações racializadas*, que acima de tudo, expõe a *crise política* na qual o MNU teve que agir perspicazmente para agregar reivindicações e consolidar direitos da população negra nas políticas do Estado.

Lutar pelo direito de estar no mundo e buscar o sentido ontológico da existência como defende Fanon (2008), e definir, claramente, a composição material-ideológica da *racialização*, expressa, com propriedade, no deslocamento do mundo simbólico-material do indivíduo ao nascer, e compreender o peso material da *racialização* ou das *relações racializadas* como fatores de separação e classificação durante toda vida, é a natureza das bandeiras de luta da população negra pela reinserção e pelo desafio de quebrar o isolamento provocado por determinantes históricos que silenciaram as condições materiais da exclusão e dissiparam a liberdade e os direitos e, que, exigem reparação mediante a revisão das políticas constitutivas do país.

O relatório do IPEA (2020), dar dicas sobre o posicionamento do Estado brasileiro sobre a demanda por políticas constitutivas no finalzinho do trecho em destaque.

Sem pretender esgotar as iniciativas adotadas, pode-se observar no quadro 5 que parte das demandas históricas das organizações negras demandadas na Constituinte teve algum desdobramento institucional. Algumas dessas demandas, como o Programa Brasil Quilombola²⁶ e a Agenda Social Quilombola, são um guarda-chuva de iniciativas descentralizadas; outras são reformas legislativas relevantes, que corrigem discriminações históricas operadas pela própria legislação, a exemplo da Emenda Constitucional (EC) no 72/2013; outras constituem políticas criadas, mas com poucas ações concretas, como a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra; por fim, há as políticas de reserva de vagas, cuja legislação federal uniformizou as experiências que já vinham ocorrendo nas universidades Brasil afora. Não foram citadas iniciativas simbólicas, mas numerosas, a despeito de sua importância para a consolidação da questão racial como elemento da esfera pública no Brasil (IPEA, 2020, p. 290).

No quadro 2, reproduz-se o conteúdo do relatório do IPEA (2020), sobre as iniciativas do governo em ação que podem ser consideradas políticas constitutivas, segundo a estratégia metodológica da aproximação entre o construto teórico de Lowi (1995) e os eixos da Agenda Social Quilombola. O quadro sintetiza os investimentos em políticas públicas voltadas para a Política Nacional da Igualdade Racial. Entretanto, em nenhuma das iniciativas houve a preocupação em revisar as bases ontológicas da cidadania negra, e, muito menos, considerar a epistemologia do movimento negro unificado ou das comunidades quilombolas como ponto de partida para constituição das políticas. Todas as ações são universalistas com verniz de transversalidade sagazmente pensadas para silenciar esse bloco das classes dominadas.

QUADRO 2 - PRINCIPAIS INICIATIVAS ADOTADAS (2003-2014)

Tema ou grupo social atendido	Ações e iniciativas de promoção da igualdade racial mais relevantes adotadas no período 2003-2014
Educação	Lei nº 10.639/2003, que inclui o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana na educação básica. Aprovação da Lei nº 12.711/2012, que institui cotas para ingresso de estudantes negros nas instituições públicas federais de ensino superior e nas instituições técnicas de ciência e tecnologia de nível médio.
Saúde	Instituição da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

Trabalho	Aprovação da Lei no 12.990/2014, que instituiu as cotas no serviço público. Sanção da EC no 72/2013, equiparando as trabalhadoras domésticas às demais categorias submetidas à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).
Assistência Social	Inclusão das comunidades quilombolas no Programa Bolsa Família (PBF).
Comunidades quilombolas	Regulamentação do processo de titulação dos territórios por meio do Decreto nº 4.887/2003. Criação do Programa Brasil Quilombola e da Agenda Social Quilombola. Inclusão da educação escolar quilombola nas Diretrizes Curriculares Nacionais da educação básica.
Povos e comunidades tradicionais de matriz africana	Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana. Lei nº 12.966/2014, que acrescenta a dignidade dos grupos religiosos como bem jurídico a ser protegido, responsabilizando o ofensor pela reparação dos danos morais e patrimoniais produzidos pela ofensa.
Violência e justiça	Plano Juventude Viva; criação de canais de denúncia de violação de direitos da juventude negra, mulher ou população negra em geral e módulo específico para receber denúncias de violação de direitos contra comunidades quilombolas, terreiros e comunidades de religiões de matriz africana.

Fonte: IPEA (2020).

O quadro sintetiza a pouca relevância atribuída à filosofia pública quilombola. Traduz o tratamento dispensado aos princípios constitucionais e reivindicações políticas históricas. De imediato o quadro deixa evidente que o atendimento aos interesses das comunidades quilombolas se deu de forma agregada aos programas, projetos, ações e intervenções de caráter universalista, para não causarem ameaças ao pacto da branquitude fundamentado nos valores conservadores e autoritários pelos quais os blocos das classes dominantes mantêm a hegemonia.

5.2 AS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS E A LUTA PELA TITULAÇÃO DA TERRA NA COMUNIDADE

As políticas redistributivas segundo Lowi (1964-72), são políticas, grosso modo, que apresentam coalizões que envolvem o todo da sociedade, são ricos e pobres, grandeza e pequenez, burguesia e proletariado. O objetivo envolvido não é o uso da propriedade, mas a própria propriedade, não tratamento igual, mas a posse igual, não o comportamento, mas o ser.

Nessa arena o grau de polarização é elevadíssimo e sempre se configura com um forte antagonismo político. As interações dos atores nessa arena é como se fosse

um jogo do tudo ou nada, haja vista os interesses serem radicalmente divergentes, de modo que a possibilidade de barganhas é ínfima. Nessa arena a função das lideranças é construída historicamente, paulatinamente, portanto, envolve laços amplos entre segmentos sociais e tende a ser muito forte, é duradoura e de caráter permanente.

Segundo Rezende (1995), se há coesão interna em torno de uma política pública essa se expressa significativamente entorno das questões que envolvem as políticas redistributivas quando mobilizadas as coalizões contraditórias porque expressam interesses ativos no que são aproximados aos termos de classe.

Na redistribuição, nunca haverá mais de dois lados e os lados são claros, estáveis e conscientes. A negociação é possível, mas apenas para fins de fortalecer ou suavizar o impacto da redistribuição. E aqui está provavelmente uma elite para cada lado. As elites não correspondem diretamente à burguesia e ao proletariado; eles são mais bem compreendidos sob a designação de Wallace Savre de grupos “provedores de dinheiro” e “exigentes de serviços”. No entanto, a base para a coalizão é ampla e centra-se em torno daqueles indivíduos mais respeitados e mais conhecidos por seu valor e riqueza (REZENDE, 1995, p. 17).

Outra observação relevante que chama atenção é a aproximação, vez por outra, entre a natureza das políticas públicas redistributivas com outras políticas em determinadas circunstâncias. Políticas regulatórias podem ser compreendidas como redistributivas, o autor dar exemplo do imposto de renda. Políticas constitutivas podem exigir normas, códigos e regulamentos de domínio das políticas regulatórias. Enfim, assim as “arenas políticas” se constituem e se entrecruzam na organização política do Estado compreendido como a relação *condensadora das contradições materiais permanentes e da luta de classes no capitalismo* analisado por Poulantzas (1977).

Esse entrecruzamento das políticas redistributivas com as outras arenas muitas vezes define a natureza da filosofia pública que irá para a disputa nas coalizões contraditórias o que causa a pulverização dos interesses e originam, também, *efeitos não-antecipados*. Veja exemplo da pulverização nesse entrecruzamento presente no estatuto da Associação dos Remanescentes Quilombolas do Alto Alegre e Adjacência – ARQUA.

Artigo 1º - I – São objetivos e competência da Associação dos Remanescentes de Quilombos de Alto Alegre promover, juntamente com as Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Estado, a defesa da titulação dos territórios dos remanescentes das comunidades dos quilombos, conforme prevê o artigo. 68 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias da Constituição Federal de 1988; (ARQUA, 2005, p. 01)

O Estatuto por si já é uma política regulatória da comunidade, entretanto, a necessidade da afirmação dos sentimentos de pertencimento, autorreconhecimento e ancestralidade, objetos das políticas constitutivas são garantidos pela posse do título da terra, que constitui a natureza das políticas redistributivas, arregimentam as forças de luta para a constituição da filosofia pública que irá para o enfrentamento nas coalizões e pulverizam e entrecruzam todas as políticas estruturantes.

No *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas* (2013), nos eixos: 1 e 4 da Agenda Social Quilombola, ao aproximá-los metodologicamente das políticas “customizadas” de Lowi (1964), encontra-se evidenciado o entrecruzamento dos elementos da composição das políticas redistributivas e das políticas constitutivas, basta localizar a exigência da certificação do autorreconhecimento, política constitutiva, como porta de entrada das comunidades para os pedidos da abertura dos protocolos de titulação da terra, política redistributiva.

Segundo Santana Filho (2014), o entrecruzamento pode significar

(...) são as novas funções que serão dadas à identidade do ser sujeito quilombola em seu território e no diálogo com as gestões públicas municipais, estaduais e federal, ressignificando as relações de espaço de poder, pela identidade quilombola que irá garantir diferença e especificidade (SANTANA FILHO, 2014, p. 1148).

Segundo o autor pode-se utilizar de duas escalas distantes temporalmente, mas, próximas espacialmente, ligadas a posse da terra para definir a legitimidade da titularidade da propriedade no Brasil, se considerar a aproximação metodológica “customizada” de Lowi (1964), sobre as políticas redistributivas, constitutivas e regulatórias.

Pode-se conjecturar que a primeira escala foi forjada pelos povos invasores, entre eles, europeus e seus descendentes, que sustentaram o modelo de posse da terra fundamentado na escravidão e latifúndio, e a segunda escala seria a da defesa do território quilombola definido pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, defendendo os direitos à terra aos povos quilombolas e tradicionais.

Considerando essas duas escalas de Santana Filho (2014), vislumbra-se o efetivo direito dos povos quilombolas de lutarem pela posse e titulação das suas terras e territórios. Considera que a titulação da terra significa, além da efetivação das políticas redistributivas, a titulação da terra fortalece a efetivação das identidades

constituintes, parte das políticas públicas constitutivas, já que as identidades dos povos quilombolas estão incrustadas no território. Na legislação de 1988 e posteriores, entre elas, o decreto 4887/2003, que regulamenta a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação das terras, e que constituem a arena das políticas regulatórias, se identifica a relevância dessas arenas políticas e a consequente necessidade da revisão.

A comunidade do Alto Alegre foi reconhecida como comunidade de remanescentes quilombolas através das legislações, decretos e portarias que a tornaram legítima para receber a titularidade da terra. E através do Decreto 6261/2007, a comunidade acessou ao processo de formulação do PBQ, organizado pela SEPPIR. A partir de então, muitas histórias de lutas e resistências que antecederam ao autorreconhecimento foram destacadas. Santos (2012), traz em forma de entrevista na dissertação de mestrado do curso de pós-graduação em educação pela Universidade Federal do Ceará uma série de narrativas sobre essas lutas.

Em um dos trechos das entrevistas no trabalho de Santos (2012), um senhor identificado como seu Cirino, bisneto de Cazuzza fundador da comunidade do Alto Alegre, detalha algumas lutas.

Seu Cirino, em 2012, tinha 82 anos, em depoimento, conta as histórias de luta e resistência que iam desde a roça distante de casa ao sistema de meia na produção. Conta ainda sobre a ausência do pagamento em dinheiro dos serviços prestados aos patrões. Relata que o recebimento de mercadorias no lugar do salário pago em moeda corrente era praxis na localidade.

Conta que seu bisavô, Cazuzza, desde que fugiu do navio negreiro na Barra do Ceará⁵³, capturado e açoitado em Pacajus, conseguiu fugir novamente e se instalou numa localidade indígena na cidade de Pacajus e, lá, casou-se com uma indígena. Depois mudou-se para a localidade denominada Gameleira, onde hoje se constituiu um bairro urbano do município de Horizonte, e de lá veio para o Alto Alegre trabalhar na agricultura de subsistência (SANTOS, 2012).

⁵³ Barra do Ceará é o bairro mais antigo da cidade de Fortaleza, no estado do Ceará. A população da Barra, pelo censo de 2000, era de 69.317 habitantes, sendo o segundo bairro mais populoso da capital cearense, perdendo apenas para o Mondubim. Apesar da atual fama negativa (por conta de seus diversos problemas sociais), a região possui importância histórica não somente para a capital, como também para o estado (IBGE, 2023).

A narrativa continua com seu Cirino destacando o que seria o início dos conflitos pela terra quando no ano de 1920 apareceram os donos das terras do Alto Alegre, o entrevistado dar ênfase, “apareceram os donos sem ser donos”. Seriam os membros da família Nogueira das bandas do Pacajus.

Segundo seu Cirino, em entrevista a Santos (2012), o pai dele vendeu duas bestas e com o dinheiro comprou o lote de terras dos Nogueiras para permanecer no Alto Alegre e, assim, fizeram todos os outros que quisessem permanecer no território (SANTOS, 2012).

Ainda na narrativa seu Cirino relata sobre as mortes entre os membros da família Nogueira e os caboclos e indígenas que não queriam pagar pelas terras. Cita que todas as terras de negros e pobres foram tomadas pelos Nogueiras (SANTOS, 2012). E que quando o INCRA veio fazer a demarcação, a partir da legislação criada em atendimento a demanda constitucional, principalmente pelo decreto 4887/2003, ele, seu Cirino, sabia onde localizar todos os limites das terras quilombolas desde a época do seu bisavô Cazuza⁵⁴.

Ferreira (2017), em trabalho antropológico sobre os mais velhos da comunidade relata outras formas de conflitos pela terra vivenciadas antes da demanda constitucional.

A partir de então podemos passar a enxergar, em termos territoriais, que as dificuldades em se produzir alimento devido às secas e ainda diante da fome que os abatia, se constituíram como elementos coadjuvantes para que a comunidade fosse levada a “trocar” faixas de terras por comida, já que estas eram o único bem de valor que eles dispunham. Posteriormente, com o esgotamento das grandes áreas agricultáveis, restando aos moradores de Alto Alegre apenas as pequenas áreas de subsistência, foi a vez da mão-de-obra exclusiva servir como mecanismo para a troca por alimentação (FERREIRA, 2017, p. 72)

Evidenciam-se nesses trechos as lutas que legitimam, segundo a escala de Santana Filho (2014), a posse e o direito da titulação das terras como reparação histórica e toma proporções revisionistas das políticas redistributivas, constitutivas e regulatórias que deveriam constar no *Guia das Políticas Públicas para as Comunidades Quilombolas* (2013). Entretanto, no *Dossiê* da SEPPIR (2013), algumas razões são apontadas como responsáveis pela opção de não revisar “por se tratar de uma política relativamente nova, a qualificação das demandas tem provocado a

⁵⁴ O território na época compreendia áreas do Alto Alegre, Cajueiro da Malhada, Alto da Estrela, Alto da Boa Vista, Vila Nova e Base (ARQUA, 2005).

necessidade de adaptações (legais, orçamentária, financeira e operacional), para sua melhor execução (BRASIL, 2013, p. 32)”.

Já no relatório do IPEA, LIMA JR e CHERFEM (2015), sugerem a necessidade da revisão e apontam caminhos que possibilitariam a revisão das políticas estruturantes do Estado, no que se refere a Política Nacional da Igualdade Racial, e que fortaleceriam os programas, projetos e intervenções para as populações negras.

(...) a construção de uma base conceitual sólida que permita que a política atue sobre as causas e não sobre as consequências dos problemas; desconstrução da identidade entre negritude e pobreza, distinguindo o enfrentamento à pobreza do enfrentamento ao racismo; dimensionamento de programas e ações proporcional ao lugar que a questão racial ocupa, pois iniciativas pontuais e localizadas servem apenas para preencher discurso; estabelecimento de uma fonte estável de financiamento das ações, por meio da instituição de um Fundo de Promoção da Igualdade Racial (LIMA JR e CHERFEM, 2015, p. 454)

Mediante ao contexto do pouco feito sobre a necessidade da revisão das políticas estruturantes do Estado, e tendo como referência do construto teórico “customizado” de Lowi (1969-72), das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constitutivas, os próprios *policymakers* do governo destacaram que durante as décadas de 1980 e 1990, nada foi feito, os temas foram somente marcadamente ligados a cultura e a repressão ao racismo (IPEA, 2005).

Segundo IPEA (2005), o intervalo de tempo entre 1988 e 1995, ano em que a primeira comunidade quilombola foi titulada pelo INCRA com a posse da terra, a comunidade de Boa Vista, no município Oriximiná, no Pará (IPEA, 2005), foi um intervalo muito longo de paralisação, mediante a urgência pela terra vivida por todas as comunidades quilombolas.

Em 1999 o INCRA teve a atribuição da titularidade das terras desagregada indo para o Ministério da Cultura em 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Em 2003, com a criação da Fundação Cultural Palmares houve agregação da função de titularização da terra à Fundação, entretanto, essa atribuição, causou uma série de controvérsias sobre a legitimidade jurídica da função exercida pela FCP, o que ocasionou inúmeros debates jurídicos, resultando na nulidade de todos os processos de titulação realizados. Ainda em 2003, o governo Lula edita o Decreto 4887/2003 que regulamenta o procedimento de titularidade da terra e atribui em definitivo ao INCRA a responsabilidade pelo protocolo da titularidade (IPEA, 2005).

Em meio as turbulências jurídicas entre quem possui ou não a autoridade para o autorreconhecimento e titulação das terras das comunidades quilombolas, o decreto 4887/2003 estabeleceu que caberia à Fundação Cultural Palmares a certificação do autorreconhecimento e ao INCRA a responsabilidade de encaminhar o processo de regulação das terras mediante a titulação.

Assim em 2005, a Associação dos Remanescentes de Quilombolas do Alto Alegre e Adjacências – ARQUA - entrou com o processo de nº 54130.004882/2005-44, reivindicando a titularização de 498,3168 hectares de terras, envolvendo em torno de 375 famílias, ocupantes dos territórios autorreconhecidos pela Fundação Cultural Palmares sob processo de nº01420.001078/2005-86, portaria nº 26/2005⁵⁵, como comunidade quilombola dentro dos limites geográficos de dois municípios, Pacajus e Horizonte. E o processo de luta pela titulação foi aprovado pelo edital RTID no DOU entre 11 e 15/12/2008, portaria no DOU de 15/02/2014 a 28/03/2014 e, finalmente, decreto no DOU de 23/06/2015. Entretanto, a lentidão nas tomadas de decisões das autoridades competentes fez com que os valores das possíveis indenizações aos fazendeiros não quilombolas ficassem defasados e a comunidade paga o preço pela demora.

No ínterim, entre a publicação do DOU de 23/06/2015 e os dias atuais de espera pela desapropriação das terras, um episódio, entre muitos outros, denunciou a lentidão burocrática, a falta de interesses políticos, a ausência do planejamento orçamentário, a fragilidade na articulação político-administrativa, além das tensões ideológicas entre as coalizões contraditórias envolvidas na questão da titulação da terra quilombola no Alto Alegre. Esse episódio foi o envio do ofício de nº 017/2014 da Associação dos Remanescentes de Quilombos de Alto Alegre ao superintendente do INCRA.

No ofício a Associação denuncia a invasão do território para construção de casas, pelo projeto Minha casa, Minha vida, do governo federal, sem a legítima autorização da comunidade e nem do INCRA. A denúncia foi impetrada contra a construtora Basalto Engenharia de propriedade do ex-prefeito do município de Horizonte, Francisco Cesar de Sousa. Mesmo o Procurador Federal da 5ª Região

⁵⁵ Comunidade de Alto Alegre, localizada no município de Horizonte, Estado do Ceará, Livro 003, registro nº 228, f. 34 – Diário Oficial da União – seção 1, n. 108, 8 de junho de 2005.

tendo deferido o pedido de denúncia⁵⁶ da Associação, as obras continuaram e as casas foram concluídas e negociadas pela construtora e pela caixa econômica.

Essa invasão do território quilombola pela lógica da especulação imobiliária foi precedida por várias outras, Santos (2012), conta sobre o ano de 1985, em que o governo do Estado do Ceará, juntamente ao prefeito de Horizonte, implantou o projeto político de industrialização da região motivando a valorização da terra e a consequente redução das áreas agrícolas e o aumento da população aos redores da comunidade. Na década de 1990, outro projeto, ainda segundo Santos (2012), foi implantado especificamente nas terras quilombolas iniciando o processo de estreitamento das terras da comunidade com a construção de dois canais do trabalhador⁵⁷ e da integração⁵⁸.

O canal do trabalhador e o canal da Integração repercutem nesta diminuição de terras. Segundo Nego do Neco, o pai dele não quis entrar em confronto com a prefeitura e vendeu uma vasta área de agricultura por um preço muito pequeno, para a construção do canal da Integração. O que se constata hoje é que mesmo havendo uma agricultura de subsistência, a área de plantação não propicia a alimentação da população por completo, sendo muitos produtos alimentares comprados fora da localidade (SANTOS, 2012, p. 63)

Esse processo de estreitamento territorial, segundo Ferreira (2018), teve início com a troca de faixas de terras realizadas pelos quilombolas para aquisição de alimentos. “(...) ocasião em que principalmente membros da família Nogueira passaram a ter domínio sobre partes de seu território, mas não exclusivamente, visto que há outros latifundiários (FERREIRA, 2018, p. 100)”. Além de pequenas propriedades adquiridas por pessoas de fora da comunidade que através de vários mecanismos, casamento, compra, parentesco etc., conseguiram se instalar e viver no

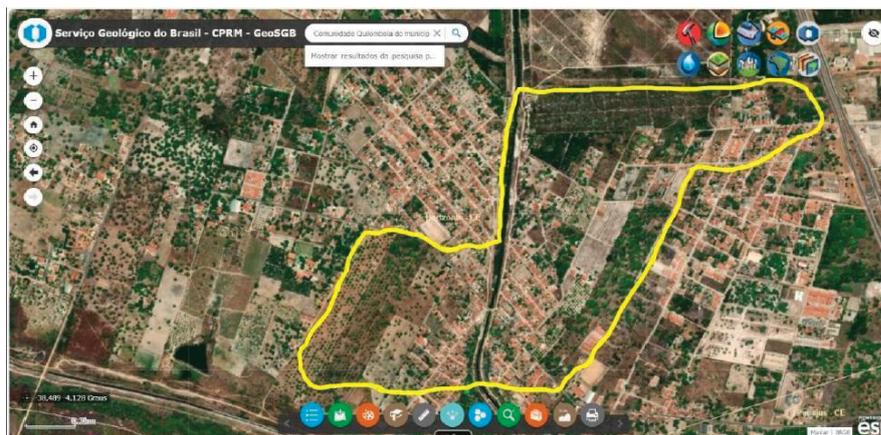
⁵⁶ Memorando nº 40/2016/PFF/INCRA/CE – Sr Guilherme de Sousa Brasil – Chefe de Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária – SR (02) F. Vimos, por meio do presente, encaminhar decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em favor do INCRA, no que pertine à imediata suspensão das obras em curso no empreendimento imobiliário localizado em território quilombola (Comunidade Alto Alegre), para conhecimento. Higson Francisco dos Santos – Procurador Federal – PFF/INCRA/CE. Em 03/03/2016.

⁵⁷ O Canal do Trabalhador, que intercrusa a comunidade de Alto Alegre e também serve de referência para a localização da comunidade, é uma obra do Governo do Estado do Ceará, cujo teve início de construção em 1993. Faz a captação de águas do rio Jaguaribe, até o açude de Pacajus, perpassando o açude Pacoti/Riachão cujo estão no município de Horizonte. Acessar: https://pt.wikipedia.org/wiki/Canal_do_Trabalhador

⁵⁸ Já o Canal da Integração, também conhecido como “Eixão das Águas” é um outro complexo hídrico do Governo do Estado, que faz a transposição das águas do Açude Castanhão para abastecer a Região Metropolitana de Fortaleza. Acessar: <http://coisadecearense.com.br/canal-do-trabalhador-e-canal-da-integracao/>.

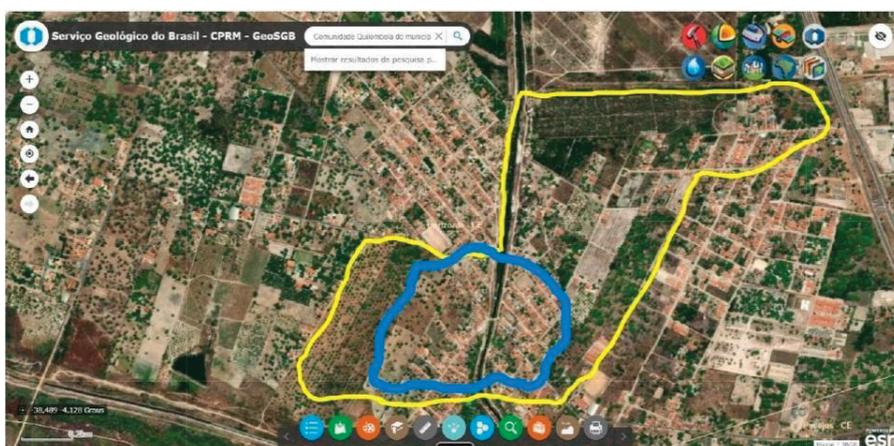
território. Isso leva Ferreira (2018), a lembrar da configuração que a comunidade tinha anteriormente ao processo de estreitamento e que incluía o perímetro, além do Alto Alegre, as adjacências como Alto do Estrela, Cajueiro da Malhada, Vila Nova, Alto da Boa Vista, no caso da efetivação da titulação da terra.

FIGURA 5 - ÁREA ORIGINAL DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA⁵⁹



Fonte: Serviço Geológico do Brasil – CPRM – GeoSGB (acesso jun./2024)

FIGURA 6 - ÁREA ATUAL DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA⁶⁰

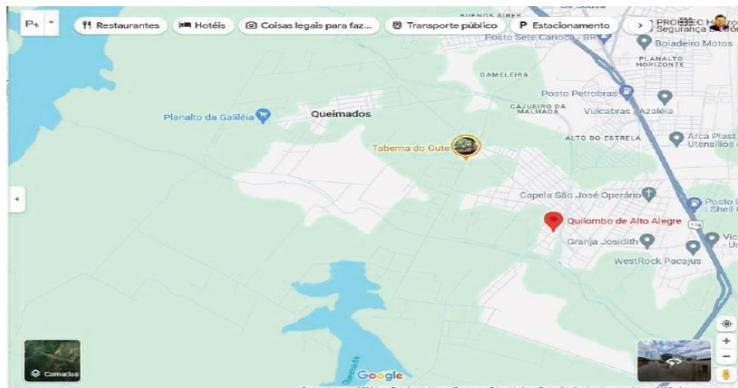


Fonte: Serviço Geológico do Brasil – CPRM – GeoSGB (acesso jun./2024)

⁵⁹ Contorno marcado na cor amarela representa a possível extensão territorial original das terras quilombolas.

⁶⁰ Contorno marcado na cor azul representa a possível extensão territorial atual das terras quilombolas.

FIGURA 7 - DIVISÃO POLÍTICA DA ÁREA QUILOMBOLA ATUAL



Fonte: Mapas.com.br (acesso jun./2024)

Em resumo, a revisão das políticas redistributivas na comunidade do Alto Alegre teria que passar pela segunda escala de Santana Filho (2014), vislumbrar o efetivo direito dos povos quilombolas de terem a posse e titulação das terras e territórios originários. Efetivar a titulação da terra como elemento constituinte das identidades e das políticas constitutivas, já que as identidades dos povos quilombolas estão incrustadas no território e as legislações asseguram a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação garantidas pelas políticas regulatórias do povo quilombola, tradicional e de terreiros.

Da maneira como foi pensado o PBQ, tendo inclusa a pauta da regularização fundiária, sem a devida revisão das políticas estruturantes, evidencia a manobra sobre as reivindicações históricas dos povos quilombolas, e demonstra a distância que ainda estar de ter-se nos processos de formulação das agendas dos governos as inovações democráticas da participação; presença e fala (PESSALI, 2015), dos grupos consumidores da política pública e anuncia o efeito pouco democrático dos processos de formulação, se configurando, muitas vezes, em apenas mecanismos da coerção social.

Como essa política foi estruturada no âmbito do governo federal, ela acabou contemplando e chegando em todo território. O que eu consigo perceber, hoje, é que na verdade essa chegada ela veio direto de lá. O programa se estrutura e, assim, as consequências do programa, os frutos do programa ficaram sendo diluídos e estão acontecendo em vários momentos. É tanto que nesse momento, a comunidade entra com o processo de regularização fundiária, o relatório antropológico foi produzido ali em 2006, finalizado, se eu não me engano em 2007, só que o processo precisou de antropólogos, também, para fazer essa ação no Ceará, não havia, as antropólogas vieram, se não me engano, de Brasília para cá. Também teve um momento grande de contratação de profissionais para a elaboração. Então eu acredito que o

programa ele fomentou esse trabalho, tanto de profissionais para fazer os relatórios, como, também, de recursos, principalmente de recursos para que pudesse acontecer essas visitas a campo, pagamento de profissionais, elaboração dos relatórios, e dar prosseguimento ao processo de regularização. Eu não me recordo de ter ouvido essa construção do PBQ no âmbito da comunidade, do âmbito local. Na verdade, acabou chegando a partir, por causa da capitalização dele mesmo, dos efeitos do programa do governo federal que acabou beneficiando as comunidades e tendo esse alcance (Informação verbal)⁶¹.

O que o entrevistado traz é a evidência da força do pacto da branquitude, que naquele momento do alargamento democrático, dar inserção das reivindicações do povo quilombola na agenda do governo, mas mobiliza o caráter autoritário e conservador do pacto em benefício dos blocos das classes dominantes na hegemonia do poder local. Inserções dos direitos que acabam sendo desmotivadoras da mobilização dos quilombolas, impondo o medo como delimitador da ação e reação da comunidade mediante as determinações do decreto 4887/2003 que impôs a delimitação do território.

Segundo entrevistada, mulher negra, professora, artesã e ativista que tivera envolvida desde o início no processo de titularização da terra do Alto Alegre, ao ouvir sobre o direito quilombola sobre a propriedade da terra, logo o medo das ameaças de morte, expulsão das terras, perseguições aos familiares se instalou e se tornou constante e ainda o é, tendo em vista, que ainda há o clima de tensão entre familiares dos latifundiários e os quilombolas.

A entrevistada afirma que lá pelo início do processo do autorreconhecimento o medo era constante e as ameaças eram reais. Que ela ao ouvir dos *policymakers* sobre o direito da propriedade da terra, garantido pela Constituição e pelo decreto 4887/2003, não compreendia que seriam capazes, no caso se referindo aos membros da comunidade quilombola, de enfrentarem o peso do autoritarismo e da violência nos quais seriam submetidos.

Relata que até mesmo entre os quilombolas mais idosos circulava o rechacimento da ideia da luta pela conquista do título da terra.

Em um trecho da entrevista a mulher negra, professora, artesã e ativista dizia sentir a força das *relações racializadas*, segundo Hochman (2019), e do *racismo estrutural* segundo Almeida (2019), impondo o conteúdo das regras da filosofia pública da branquitude que definia os pensamentos e comportamentos dos quilombolas

⁶¹ Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

anteriormente ao processo de reestruturação do aparato jurídico-político da República exigido pela Constituição de 1988.

Na fala da entrevistada percebe-se o quanto foi difícil desconstruir ideias *racializadas* e o *racismo estrutural* impostos como forma de silenciamento do povo.

No início para a comunidade foi um baque, não só para os moradores da comunidade que não queriam se reconhecer, muitos deles não queriam se assumir, principalmente, as pessoas mais velhas, não tinham a consciência de que tinham o direito que há muito anos foi negado, então, para colocar nas cabeças dessas pessoas mais velhas foi difícil. Os mais velhos não queriam aceitar a questão da luta pela propriedade da terra, porque viviam desde antigamente da agricultura, então, os mais velhos sempre eles plantavam de meia com os proprietários de terra, seriam os proprietários de terras das Queimadas, e eles acreditavam que as terras eram deles, pertenciam a eles, principalmente, os que ficam aqui próximo da comunidade que tem bastante terra e que não pertencem ao povo da comunidade isso na cabeça dos mais velhos nós estaríamos tomando as terras (Informação verbal)⁶²

O termo “baque” no trecho da entrevista da mulher negra, professora, artesã e ativista, evidencia o momento da quebra da hegemonia do discurso construído historicamente pelos blocos das classes dominantes, formados por uma minoria branca, que impunha o silêncio violento ao povo quilombola e que, a partir de então, foi quebrado com a chegada da luta pela titularidade da terra.

A partir daquele momento se iniciou o processo de resgate da ontologia e epistemologia negra, que precisa ser compreendido como momento da emersão dos elementos que constituem os comportamentos e pensamentos subversivos dos negros e negras da comunidade, que assumiram a luta pelo resgate dos elementos que definem a identidade do povo e que serviriam de base para a construção do que viria a ser as políticas constitutivas e redistributivas dos quilombolas do Alto Alegre.

Os elementos identitários do povo quilombola entrelaçados com o sentimento da ancestralidade encrustados na terra, silenciados há décadas, sob a égide da hegemonia do pacto da branquitude, concretizado sempre a partir da lógica das *relações racializadas* e do forte *racismo estrutural*, passaram a ser subvertidos quando os quilombolas da nova geração, imbuídos do sentimento da libertação conquistado através do contato com novos conhecimentos, e cientes do enfrentamento que iriam assumir, convenceram aos quilombolas mais velhos de que as terras por ora ocupadas em sistema de meia, na verdade, por força da lei e pelas lutas históricas

⁶² Entrevista realizada pelo pesquisador em junho de 2024.

contra a violência, discriminação e muitas dores causadas aos ancestrais, eram, na forma da lei, propriedade da comunidade.

Convencendo aos mais velhos do direito à terra, a geração dos quilombolas mais novos assumiu os riscos dos enfrentamentos, e, segundo a entrevistada, se submeteu as situações diversas para garantir o cumprimento dos protocolos de medição da área que por direito constitucional pertencia a comunidade, e seguiu os trâmites legais junto à Fundação Cultural Palmares e ao INCRA para dar início ao processo de titularidade da terra.

Teve sim, né, o pessoal aqui pertencente aos Nogueiras, que tem terreno, por aqui, né! Tiveram sim, e alguns, não só eles, mas alguns que vieram e compraram terras daqui do quilombo, antes de sermos reconhecidos, ficaram temerosos, ficaram com medo e começaram a reivindicar que agora a terra, eles compraram a terra, foi aqueles conflitos que a gente as vezes ficava até com medo. A gente que estava à frente sabíamos que era um direito nosso, mas, a gente ficava as vezes assim com medo (Informação verbal)⁶³.

O receio da entrevistada com relação aos conflitos envolvendo aos pequenos proprietários, grandes proprietários ou até mesmo quem havia adquirido um pequeno terreno no território quilombola e que não era considerado um remanescente é real, e faz parte do dia a dia das pessoas que são engajadas na luta pelo resgate da ancestralidade do povo.

Esses conflitos e receios resultam em grande parte da ausência de uma política de revisão das políticas estruturantes do Estado. O próprio texto do relatório de gestão do INCRA (2005), informa:

O processo de regularização das terras das comunidades remanescentes de quilombo é um procedimento que ainda está em fase de sistematização, em razão das dificuldades que lhe são peculiares, tais como a falta de consenso na interpretação/aplicação das normas aplicáveis à matéria, em razão de tratar – se de um direito novo que ainda não está com suas regras claramente definidas, dando azo a dúvidas ou interpretações dúbias (BRAZIL, 2005; p. 40)

Percebe-se o quanto o alargamento democrático exigia também o reajuste das políticas estruturantes do Estado tais como as políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes. A própria autarquia federal ainda não considerava os direitos dos cidadãos “um direito novo que ainda não está com suas regras claramente

⁶³ Entrevista realizada pelo pesquisador em junho de 2024.

definidas”, como se os brancos estivessem abrindo mãos generosamente para a consolidação de um dos eixos da Política Nacional da Igualdade Racial.

Essa postura justifica os resultados referentes a política de pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas aos remanescentes de quilombos que foram reservados R\$ 14.440,347 em 2005, para o início dos processos e desse montante R\$ 0,00 foram empenhados ou liquidados (BRASIL, 2005; p. 41). Entre esses territórios está a comunidade dos remanescentes de quilombola do Alto Alegre, Horizonte – CE.

Nessa subseção foram debatidas as políticas redistributivas “customizadas” (LOWI, 1964-72), e aproximadas metodologicamente ao eixo 1 da Agenda Social Quilombola sobre a Titulação das Terras Quilombolas na comunidade do Alto Alegre. Na subseção evidenciou-se alguns instrumentos que segundo Capella (2018), podem ser mencionados como instrumentos presentes nas tensões nas fases de formulação e implementação das políticas públicas. E que são, de certa forma, responsáveis pelo controle que o Estado exerce sobre as comunidades garantindo a coesão e a confluência dos interesses contraditórios e que funcionam, também, como impedimentos a eficácia de alguns métodos de análise e avaliação.

Os instrumentos do Estado destacados por Capella (2018), são a nodalidade⁶⁴, a autoridade⁶⁵, o tesouro⁶⁶ e a organização⁶⁷, que são alocados nas arenas políticas e influenciam nas tensões das coalizões contraditórias, e que permitem capturar os *efeitos não-antecipados*, evidenciando outros elementos impulsionadores do aprendizado responsável pelas transformações na política como Fim, que são as ideias, os interesses, as instituições e os indivíduos.

Inicialmente o elemento das ideias que pode ser considerado como a visão de mundo, representações sociais, ideologias, que no caso do PBQ, no eixo 1: a terra, descreve a visão do Estado sobre as comunidades quilombolas, mas, que, ao mesmo tempo, é modificado pelas lutas e resistências consagradas na visão de mundo dos movimentos sociais negros, modificando os próprios instrumentos e a política pública.

⁶⁴ Nodalidade, que envolve a posição de centralidade dos governos no sistema social, o que lhe assegura acesso a um conjunto de informações sobre problemas públicos (CAPELA; 2018, p. 76)

⁶⁵ Autoridade, relacionada aos poderes legais derivados da estrutura do Estado (CAPELA; 2018, p. 76)

⁶⁶ Tesouro, que corresponde aos recursos financeiros à disposição dos governos (CAPELA; 2018, p. 76)

⁶⁷ Organização, equivalente ao conjunto de estruturas organizacionais sob jurisdição governamental (CAPELA; 2018, p. 76).

Essas ideias circulam em redes e, portanto, agregam ou perdem significados e se adequam ao contexto.

Outro elemento; os interesses que podem ser sociais e econômicos que ditam as regras da seleção do grupo social a ser atendido pela política e toma desenho a partir do potencial de investimento financeiro a depender da agenda do governo, entretanto, considera-se, também, os conflitos entre coalizões que modificam o sistema de preferência e ampliam a disputa englobando interesses gerais da sociedade.

No mais, entra o elemento das instituições que privilegiam os instrumentos da burocracia porque acreditam ser racionais e adequados a reprodução do poder coercitivo do governo, todavia sofrem pressão dos usuários modificando o conteúdo dos seus programas e protocolos e, muitas vezes, paralisam a implementação ou demonstram a fragilidade do processo de execução da política.

E, por último, o elemento constituído do próprio indivíduo, não necessariamente nessa ordem de apresentação, o indivíduo desempenha o papel de pressão, de resistência, de modificação do sistema de preferências puro do governo, da política pública, criando o conjunto de *efeitos não-antecipados* próprios da diferença entre a política pública formulada e implementada e seus resultados contraditórios.

Assim, o eixo 1 sobre a titulação da terra na Agenda Social Quilombola aproxima-se metodologicamente às políticas redistributivas “customizadas” de Lowi (1969-71), assumindo caráter de elemento estruturante materialmente das *contradições materiais permanentes e dos conflitos das lutas de classe* (Poulantzas, 1977), permitindo compreender que a luta pela terra vai além da simples luta pela propriedade, a luta pela terra significa dar continuidade existencial ao povo, tendo em vista, toda simbologia que a envolve.

5.3 POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS E A PULVERIZAÇÃO DAS POLÍTICAS UNIVERSALIZADAS NA COMUNIDADE.

Segundo os critérios de Lowi (1964-72), as políticas distributivas são aquelas de impacto mais restrito, que envolvem muitos participantes, uma multiplicidade de interesses, recursos desagregados em curto prazo e que se repetem de forma ilimitada, muitas vezes, ligadas a ações clientelistas e politiqueras. Enquanto a coerção do Estado, nesse tipo de política, é descentralizada, remota, pois o governo

se faz presente na ação. Com relação as coalizões ocorrem de maneira não conflitantes pois os interesses apesarem de diferentes são partilhados. O que rege as relações políticas é a proteção aos compromissos firmados. Assim, nas políticas distributivas não há confrontação entre perdedores e favorecidos e o conflito seria individualizado.

Assim, ao “customizar” essas políticas distributivas de Lowi (1964-72), para adequar à realidade brasileira e fazer a aproximação metodológica na tentativa da análise e avaliação do eixo 2, da Agenda Social Quilombola, considerando o leque de políticas, projetos, ações e intervenções criado no país em atendimento aos blocos das classes dominadas que pode ser aproximado às políticas distributivas, requer esforço analítico e avaliativo sintético, tendo em vista, o universo da desagregação de recursos e políticas, muitas vezes, assumindo conotação clientelista e politqueira em resposta ao grau da desigualdade socioeconômica do país.

Eixo 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida – consolidação de mecanismos efetivos para destinação de obras de infraestrutura (saneamento, habitação, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social (BRASIL, 2013, p. 10)

Apesar do enunciado do eixo 2 ser abrangente e, de certa forma, propor condições para aproximação metodológica com as políticas distributivas de Lowi (1964-72), no desdobramento do eixo, no *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas (2013)*, não se obtém conteúdo para a aproximação ou não descreve o que deveria conter no eixo que representaria as políticas distributivas e nem o detalhamento das políticas desagregadas.

No *Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas (2013)*, no desdobramento do eixo 2, em programas, projetos, ações e intervenções do governo em ação diz apenas que o

PAC – FUNASA, Programa Água para Todos, Programa Nacional de Habitação Rural, Programa Luz para Todos, Tarifa Social (BRASIL, 2013, p. 6)

No construto teórico de Lowi (1964-72), as políticas distributivas são bastante volumosas, abrangem quase todos os aspectos da vida social e envolvem as tensões de quase todas as coalizões. São políticas que alocam bens e serviços, principalmente nas áreas da educação, da saúde, do saneamento básico, da

habitação, dos subsídios às atividades agrícolas e industriais etc. Essas arenas caracterizam-se por mobilizar expectativas de benefícios nitidamente concentrados ou focalizados em uma área, uma localidade, um setor de atividades, um grupo, ou um segmento populacional.

A ausência da política de análise e avaliação que leve em consideração as revisões devidas das políticas estruturantes no país, considerando a possibilidade de localizar dentro das “arenas” as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constituintes, como elementos fundantes do conjunto das políticas públicas do Estado, sempre influenciará as tomadas de decisões e tornará ineficazes os programas, projetos, ações e intervenções e, o mais grave, permitirá o continuísmo da força do conservadorismo e autoritarismo, característico do pacto da branquitude na política nacional.

A pulverização pela qual o Estado submete a demanda constitucional quilombola considerando os programas, projetos, ações e intervenções específicos que poderiam compor as políticas distributivas, parte fundamental para o PBQ, a universalização dessas políticas, sem uma reflexão sobre os elementos estruturantes, impede individualizá-las, dificulta identificá-las e, acima de tudo, impede aos contribuintes questionarem sobre as origens dos investimentos ou recursos. O único aspecto de positividade da universalização estar nos benefícios que supostamente são relevantes socialmente, que nesse tipo de política, de certa forma, amenizam as possíveis tensões nas coalizões contraditórias.

Pactos de muitas naturezas são efetuados mediante ao aspecto da pulverização das políticas distributivas, desde alianças entre políticos para aprovação de projetos à não interferência na votação quando há impedimentos de alianças entre os mesmos políticos que se afastam, se omitem, para que os projetos de interesses individualizados sejam apreciados pela Assembleia.

Nesse tipo de política há um jogo em que as regras são sempre em benefício do voto.

Na arena distributiva, as relações políticas se aproximam do que Schatt Schneider chamou de "não-interferência mútua" - "uma reciprocidade sob a qual é próprio de cada um buscar deveres [indulgências] para si mesmo, mas impróprio e injusto opor-se aos deveres [indulgências] buscados por outros (LOWI, 1969, p. 11).

De modo geral, pode-se considerar que todas as políticas públicas concentradas em torno do PBQ e da Agenda Social Quilombola, poderiam ser aproximadas metodologicamente às políticas de natureza distributiva, entretanto, considerando o caráter de entrecruzamento entre as políticas no construto teórico de Lowi (1969-72), força-se a aproximação metodológica e destaca-se apenas momentos em que programas, intervenções e ações manifestam comportamento distributivo. A exemplo do Programa Bolsa Família tido como referência.

O Programa Bolsa Família tem característica predominantemente de política redistributiva, quando o foco é a redistribuição da renda e o atendimento aos blocos desfavorecidos materialmente das classes dominadas. Isso resulta sempre em tensões nas coalizões, que muitas vezes, deslocam as tensões para as relações de classes. Sejam das classes sociais ou dos grupos políticos com ideologias opostas esquerda-direita, que logo demonstram as *fissuras* do modo de produção capitalista. Com esse programa

A extrema pobreza teve queda de 8% para pouco mais 3% da população, enquanto a situação de pobreza recuou de 16% para 6%, ou seja, as medidas adotadas proporcionaram resultados positivos de erradicação de pobreza e extrema pobreza, conforme as PNADs. O Programa Bolsa Família alterou, de modo significativo, a composição de renda dos mais pobres. Do montante dos alunos matriculados pelo PBF, são 12 milhões (ALVES & LEITE, S/D, p. 8-9).

O entrecruzamento das políticas fica claro nesse trecho, quando se detecta que o índice de extrema pobreza caiu de 8% para 3%, e os índices de pobreza de 16% para 6%, segundo os autores. Acredita-se que o caráter de *política distributiva*, inicialmente assumido pelo Programa, a longo prazo, se alarga para *política redistributiva*, tendo em vista, as modificações profundas nas vidas de vastos grupos de cidadãos historicamente marginalizados e excluídos dos direitos básicos constitucionais que passaram a tensionar os conflitos de classes. Entretanto, esse entrecruzamento exige modificações mais profundas, modificações que irão atingir até mesmo a compreensão sobre a condição humana dos indivíduos atingidos pela política pública (*Programa Bolsa Família*).

Muitos contemplados pelo Programa conseguem acessar espaço de discursões políticas e ideológicas relevantes que contribuem para o fortalecimento das *fissuras nas contradições materiais permanentes e dos conflitos das lutas de classes* (POULANTZAS, 1977). Muitos dos assistidos pelo Programa se constroem

identitariamente, encontram seu autorreconhecimento e passam a constituir coalizões contraditórias no jogo político nas arenas, o que simboliza o fortalecimento das *políticas constitutivas*, e, conseqüentemente, das *políticas regulatórias*.

Ao se referir ao PBF o estudo concentra-se na comunidade do Alto Alegre e busca identificar como *efeito não-antecipado*, alguns comportamentos e atitudes que possivelmente passariam despercebidos numa análise e avaliação apenas dos efeitos diretos do programa, como os apontados nos estudos que consideram apenas a diminuição da pobreza e da desigualdade, ou a exclusão da escola ou dos atendimentos nos postos de saúde como efeitos diretos.

Silva (2018), organizador de um estudo sobre PBF, intitulado “os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos”, publicado pelo IPEA (2019) na seção **Texto para Discussão**, apresenta gráficos que comprovam a diminuição da pobreza e da desigualdade no país após a implementação do PBF, entretanto, não conseguiu vislumbrar, a longo prazo, os *efeitos não-antecipados* provocados pelo programa.

A redução da taxa de pobreza extrema ocasionada pelo PBF (...) em média, após 2004, cai 1,3 ponto percentual (p.p.) por ano com a transferência. Entretanto, em termos relativos, em torno de um quarto da pobreza extrema é abatido pelas transferências do PBF. Para alinha mais alta, de R\$ 178 per capita, a redução percentual é um pouco maior, em média 1,6 p.p., mas relativamente menor, em torno de 15%. Esses números significam que, em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema por causa do PBF, e 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza (SILVA, 2018, p. 18-19)

As modificações parecidas se deram nas taxas das desigualdades

O impacto das transferências sobre a desigualdade é devido, novamente, à grande cobertura e à boa focalização nos 20% mais pobres. Isso garante que, além do Gini, outras medidas que respeitem o princípio das transferências também registrem uma distribuição pós-PBF menos desigual (SILVA, 2018, p. 24).

Entretanto, esses estudos, avaliações e análises do PBF, em sua maioria, não conseguem abarcar os efeitos a longo prazo com relação as modificações profundas que ocorrem nas vidas, nas ideias, nas ideologias dos usuários da política, o que as tornam *efeitos não-antecipados* do Programa.

Na comunidade do Alto Alegre uma entrevistada, jovem negra, ativista, estudante universitária, atuante no movimento GLBTQI+, defende a conquista do espaço de fala a partir das vivências proporcionadas nos espaços públicos de formação nos cursos, seminários e oficinas que somente foram abertos devido a exigência do PBF de ter agregado ao recebimento do benefício a oferta e participação nas atividades escolares.

O recebimento do benefício facilitou o acesso material aos espaços e as vivências nas atividades pedagógicas e nos aprendizados proporcionados pelas atividades do ensino fundamental, médio, técnico, superior, profissionalizantes e de formação cidadã que influenciaram diretamente na mudança nos pensamentos, nos comportamentos e nas atitudes.

A entrevistada defende que foi a partir da tomada de consciência dos seus direitos que ela conseguiu se impor aos pensamentos preconceituosos, racistas, machistas e misóginos, pelos quais foi vítima e silenciada por muito tempo, e que a partir do ingresso nos espaços produtores do saber, os enfrentou com empoderamento e certeza dos enfrentamentos necessários para garantir seus direitos e cidadania. Portanto, o PBF é emblemático como política pública que pode ser considerada estruturante na representação do aspecto de entrecruzamento das políticas e que pode funcionar, também, como uma política indicativa de que se precisa pensar que o momento histórico requer uma revisão das políticas.

É urgente e emergente, no sentido de considerar o pacto social ou racial como estratégia de consolidação do regime republicano democrático, a revisão das políticas estruturantes do Estado.

Como foi evidenciado desde o início a ideia é uma aproximação metodológica entre o construto teórico de Lowi (1964-72), sobre as políticas públicas e “customizá-las” à realidade política brasileira aos eixos da Agenda Social Quilombola. Entretanto, chama-se atenção da impossibilidade de que em muitas situações não poder realizar essa aproximação metodológica, devido ao PBQ não ter escolhido como fundamentação teórica o construto de Lowi.

Ribeiro (2024) informa que a urgência e emergência em lidar com as demandas constitucionais das comunidades de remanescentes de quilombolas pressionou a execução do trabalho imediato por parte do grupo de trabalho (GT), mediante a abertura da janela política, e os estudos teóricos essenciais para nortear os caminhos percorridos nas políticas foram realizados concomitantemente, portanto, teoria e

prática conviveram nas fases de formulação e implementação. Todos os processos de análise e avaliação foram forjados e desenvolvidos, também em paralelo a execução das fases de formulação e implementação, e segundo algumas evidências, possibilitaram “malogros” ao Programa.

A inconsistência teórica das políticas estruturantes do Estado, ao se referir a Política Nacional da Igualdade Racial, levou a “malograr” algumas políticas dependentes da transversalidade, intersectorialidade e universalidade do programa. Além dos impedimentos políticos, econômicos e ideológicos dos modelos de gestão já vivenciados pelo Estado, dos quais, o conservadorismo e o autoritarismo são marcas fortes que sempre determinam a necessidade da imediata imposição da lei para garantir a eficácia no cumprimento dos direitos sociais e da cidadania dos blocos das classes dominadas.

Algumas questões precisam ser destacadas ao se propor a aproximação metodológica entre as políticas distributivas e o eixo 2 – Infraestrutura e Qualidade de Vida da Agenda Social Quilombola.

Inicialmente destaca-se a pretensão da aproximação metodológica entre o eixo 2 da Agenda Social Quilombola e as políticas distributivas, bem como, dos outros eixos; eixo 1 – Acesso à terra aproximado das políticas redistributivas, eixo 2 – Infraestrutura e Qualidade de Vida aproximado das políticas distributivas, eixo 3 – Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local aproximado das políticas regulatórias e eixo 4 – Direitos e Cidadania aproximado das políticas constituintes, partes integrantes do construto teórico de Lowi (1964-72) “customizado” à realidade brasileira.

Logo, considera-se essa tentativa da aproximação para análise e avaliação de uma política pública brasileira com o construto de Lowi (1964-72), iniciativa pretensiosa, mas, ao mesmo tempo, uma alternativa teórico-metodológica coerente para impulsionar as pesquisas de revisões necessárias das bases estruturantes das políticas públicas nacional.

Tal iniciativa foi motivada pela percepção da prevalência de conhecimentos técnicos na maioria dos modelos de avaliação da gestão das políticas das agendas do governo e pela inconsistência teórica identificada. Somada a questão vem os interesses divergentes nas arenas que estruturaram os processos de formulação e implementação das políticas públicas e que influenciam na perpetuação dos traços do conservadorismo e do autoritarismo presentes nas tensões que determinam a

exclusão, discriminação e marginalização dos blocos das classes dominadas nos acessos aos direitos e a cidadania.

Outra questão a destacar na análise do eixo 2 – Infraestrutura e Qualidade de Vida, quando o aproximado das políticas distributivas, é a sobreposição do caráter de entrecruzamento entre essas políticas e as demais, talvez pela inconsistência teórica ou por opção política, percebe-se que as ações, projetos e intervenções, próprios dessas políticas, estão presentes em todas as outras, e, que, os programas, projetos, ações e intervenções do eixo seguem a mesma configuração de inconsistência teórica das demais políticas, mesmo que isso seja indicativo de “malogros” na fase de implementação.

Assim, os projetos, programas, ações e intervenções do Estado que constituiriam o escopo das políticas distributivas, que deveriam estar concentradas no eixo 2 – Infraestrutura e Qualidade de Vida, estão distribuídos, ou melhor, pulverizados entre os demais eixos sem maiores preocupações de análise e avaliação das limitações e/ou potencialidades. Isso torna as políticas públicas menos eficazes e menos transparentes.

Veja o que traz o *Guia de Políticas Públicas Para Comunidades Quilombolas (2013)*, com relação aos programas, projetos, ações e intervenções dos eixos que se entrecruzam, contradizendo a natureza de cada política estruturante, segundo o construto teórico de Lowi (1964-72).

Eixo 1 – Acesso à Terra: Certificação e regularização fundiária;
 Eixo 2 – Infraestrutura e Qualidade de Vida: PAC – Funasa, Programa água para todos, Programa Nacional de habitação rural, Programa luz para todos e Tarifa social;
 Eixo 3 – Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva: Declaração de aptidão ao PRONAF, Programa Cisternas, Segurança Alimentar e Nutricional, Programa de aquisição de alimentos, Assistência técnica e inclusão rural Quilombola, Selo quilombola do Brasil, Programa Brasil Local – Economia solidária;
 Eixo 4 – Direitos e Cidadania: Programa nacional da educação do campo, Programa nacional do livro didático, Programa dinheiro direto na escola, Procampo, Educação quilombola, Programa nacional de alimentação escolar, Programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego, Programa Bolsa Família, Busca ativa, Programa Saúde da Família, Programa saúde bucal, Telecentro, Rádios comunitárias e Documentação básica e registro civil (BRASIL, 2013; p. 7)

No eixo 1 – Acesso à Terra, está tudo em conformidade com as políticas redistributivas e facilmente a aproximação teórico-metodológica da análise e avaliação das políticas públicas acontece sem grandes desafios.

A partir do eixo 2 – Infraestrutura e Qualidade de Vida, que na hipótese da pesquisa se aproximaria das políticas distributivas, já se confrontam a inconsistência teórica e o predomínio dos conhecimentos técnicos na formulação do eixo, tendo em vista, que, a maioria dos programas, ações e intervenções do eixo 3 – Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva, se analisados à luz da teoria de Lowi (1964-72), fazem parte do conjunto de programas, ações e intervenções do eixo 2. Entretanto, estão localizados no eixo 3, sem a devida justificativa para tal operacionalidade das políticas.

E para finalizar, muitos dos programas, ações, projetos e intervenções do eixo 4 – Direitos e Cidadania, que se deduz aproximado metodologicamente das políticas constitutivas, na verdade, possuem natureza nas políticas distributivas.

Enfim, discutir políticas distributivas como elemento estruturante do PBQ levamos a uma análise e avaliação longa, infundável de todos os programas, projetos, ações e intervenções do Estado na comunidade. Tendo em vista a pulverização, a transversalidade e a intersectorialidade que as envolvem. E, principalmente, devido à presença mínima de programas, projetos, ações e intervenções específicos para as comunidades quilombolas.

Todos os programas, projetos, ações e intervenções contidos no PBQ foram adaptados das políticas universalistas, ou seja, fazem parte da Política Nacional da Assistência Social, que foram, no máximo, transversalizados ou intersectorializados. Pulverizados a partir das reivindicações históricas das comunidades quilombolas com pretexto do atendimento da demanda constitucional por direitos e cidadania.

Em entrevista, mulher negra, professora, artesã e ativista na comunidade do Alto Alegre fez comentários sobre os diversos programas, projetos, ações e intervenções aproximados metodologicamente das políticas distributivas e que são políticas universalistas pulverizadas na comunidade.

Programa luz para todos atende a maioria dos moradores da comunidade quilombola cadastrados no CRAS, o Programa nacional de habitação rural atende com auxílio a construção de residências e há promessas de sair, também, para reformas das casas quilombolas, Programa água para todos através da CAGECE, PRONAF – ocorreu na sede da associação por algum período, Programa cisternas contemplou muitas famílias da comunidade, Programa alimentação segura talvez seja as cestas básicas que a comunidade recebe através de algumas entidades como o SESC, o selo quilombos do Brasil não ocorreu na comunidade, Programa agricultura familiar funciona com a criação de abelhas e beneficiamento de mel, Horta hidropônicas, Programa educação quilombola com uma escola do ensino médio vinculada a todos os programas que atendem a educação nacional,

Programa de acesso a educação superior aos jovens quilombola, Programa bolsa família atende a maioria das famílias, CadÚnico todas as famílias são cadastradas, Programa saúde da família sempre que um morador, principalmente idoso, necessita de atendimento médico domiciliar temos uma equipe que visita e acompanha, Programa rádio comunitária existia, Programa registro civil e outros programas que não lembro no momento (Informação verbal)⁶⁸

Segundo a gerente do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), localizado dentro do território quilombola, há um CRAS nessa comunidade, mas não há um Centro de Referência quilombola. O CRAS possui sede dentro da comunidade, mas, atende outras várias comunidades: Alto Estrela, Povoado Base, Nova Timbaúba, Vila Nova, Cajueiro da Malhada, Retiro, Jordão, Buenos Aires I, Conjunto Industrial, Planalto da Galileia, Gameleira, Pedreira e o Alto Alegre.

Atualmente, a informação mais segura que se pode visualizar é que há o atendimento de 463 pessoas que se autodefinem como quilombola. Entretanto, todas elas são atendidas pelos programas, projetos, ações e intervenções da Assistência que possuem caráter universalista, nenhum desses programas, projetos, ações e intervenções possui determinação específica para o atendimento da comunidade quilombola.

Se evidencia o que Lotta (2019), aponta como a distância entre o que é formulado no sistema de preferências puro do Estado, no caso, aqui seria a Política Nacional da Igualdade Racial, desagregada em diversas políticas públicas, entre elas, o PBQ, e a implementação de fato com *efeitos não-antecipados* nos resultados.

Efeitos não-antecipados com impactos na realidade política, econômica, social e ideológica nas comunidades que a autora denomina de caixa preta das políticas públicas.

O conteúdo dessa caixa preta seria exatamente as modificações profundas ocorridas entre as fases de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, segundo o arcabouço teórico de Lowi (1964-72).

Os *efeitos não-antecipados* das políticas distributivas ou o conteúdo da caixa preta podem ser visualizados nos comportamentos, nas atitudes, falas e posicionamentos ideológicos dos quilombolas da comunidade do Alto Alegre que aos poucos estão se revelando. São *efeitos não-antecipados* porque estão por fora do crivo do processo avaliativo e analítico dos *policymakers* do Estado. Localizam-se nas

⁶⁸ Entrevista realizada pelo pesquisador em maio de 2024.

falas e lugares ocupados por grupos de jovens quilombolas dentro dos espaços das universidades, nas vagas relevantes no mercado de trabalho, nos cargos técnicos nos aparelhos ideológicos. Enfim, *efeitos não-antecipados* perceptíveis a médio e longo prazos que os mecanismos analíticos e avaliativos de caráter quantitativo usados a curto prazo não abarcam a relevância e nem alcançam as grandes transformações que ocorrem nas vidas na comunidade.

Efeitos não-antecipados como os revelados pelas entrevistadas, entre elas, mulher negra, ativista, empresária, líder política, que relata suas experiências de vida destacando a violência doméstica suportada em um relacionamento abusivo, no qual, teve um filho e que foi obrigada a abandoná-lo por um tempo, porque teve que se refugiar na mata e até sair do Estado, como forma de garantir a preservação da vida e garantir a sobrevivência da criança. Atualmente, superou às adversidades e é uma grande empresária, liderança política de presença e voz ativa na comunidade.

Efeitos não-antecipados representados pelo orgulho de garotas ativistas, universitárias, engajadas no combate às ideias machistas, misóginas, preconceituosas, racistas que caracterizam o racismo estrutural incrustado nas relações sociais/raciais nos aparelhos do Estado e que elas lutam, combatem e se apossam dos seus lugares de presença e fala.

Efeitos não-antecipados causados pelas ações das mulheres guerreiras, negras, mães, que empreendem a partir da criatividade, dos fazeres e dos valores fundamentados na ancestralidade, materializados nos projetos como: chá da memória, memorial Maria Cabocla, projeto das bonequeiras, as bordadeiras no projeto bordando resistência e outros que resgatam e preservam os bens imateriais e materiais da cultura.

Efeitos não-antecipados como consequência do acesso à educação formal com mulheres negras professoras, gestoras escolares e técnicas nos aparelhos do Estado fazendo políticas públicas em benefício da Política Nacional da Igualdade Racial no município.

Efeitos não-antecipados ainda como promessas, porque, de longe, o *racismo*, o *racismo estrutural* e a *racialização* foram esgotados das relações sociais. A *racialização* persiste como elemento estruturante das relações sociais na formação política e social brasileira. Ainda se tem muito caminho a ser percorrido até chegar ao ponto de se ter políticas públicas estruturantes do Estado que considerem a igualdade

étnico-racial um valor que deve ser incluso nas reformas dos aparelhos de Estado e na legislação jurídico-administrativa.

5.4 POLÍTICAS REGULATÓRIAS E O TRAJETO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO NA COMUNIDADE.

As políticas regulatórias são as políticas, segundo Souza (2010), que se constituem em torno dos interesses dos grupos em busca da legitimidade na agenda do governo. Na política regulatória vigora uma estrutura de poder pluralista, multacentrada, na qual é essencial a teoria do equilíbrio. Nessa política, a base para a coalizão seriam os interesses divergentes, comuns aos grupos. São muitos interesses divergentes como o são a multiplicidade dos grupos organizados, que exige disputas e consensos provisórios. O grupo predominante nas coalizões contraditórias representa a confluência e o consenso dos interesses divergentes. O lócus da decisão é o Congresso e a implementação é do governo e das suas agências.

Nas arenas políticas regulatórias o imperativo é estabelecer proibições e condições sob o formato de regras e normas jurídicas que limitem o poder discricionário dos indivíduos e das organizações, e têm por base ameaças de punições variadas.

O nível de agregação das políticas em arenas regulatórias varia de acordo com cada *policy*: podem ser regras para grupos e setores específicos da sociedade ou podem atingir a população de forma extensa e igual. São arenas políticas com elevado grau de conflituosidade, todavia, diferem das arenas redistributivas, pois, não assumem o padrão de conflitos de classe.

O conflito é intenso, uma vez que o objeto da disputa é o alcance e o rigor das possíveis normas que irão favorecer ou prejudicar interesses. É possível reconhecer visivelmente os ganhadores e os perdedores em cada *issue* da *política regulatória*. Entretanto, justamente por não apresentarem a lógica do jogo de soma-zero, há espaço para que os atores, munidos de seus recursos de poder, negociem e barganhem sobre seus interesses, dando origem à composição dos interesses divergentes: tenta-se chegar a um ponto no qual todos ganhem um pouco, embora nenhum dos envolvidos fique na situação de ganhar tudo ou de perder totalmente (RUA, 2024), há confluência.

Aqui chega-se na análise do eixo 3, da Agenda Social Quilombola

Eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local - 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 (BRASIL, 2013, p. 10)

Apesar do texto inicial do eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local, demonstrar relevante distância entre o conteúdo do eixo e os conteúdos das políticas regulatórias, quando busca-se a aproximação teórico-metodológica, considerando o construto teórico de Lowi (1964-1972) “customizado” à realidade brasileira, consegue-se aproximá-los no texto secundário; “autonomia econômica, baseada na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e políticas das comunidades”, quando este especifica o valor da regulamentação das relações econômicas e do desenvolvimento, além do valor da identidade cultural, recursos naturais e do território.

Esse distanciamento inicial evidencia a inconsistência da base teórica relacionada às reflexões sobre a identidade cultural e a natureza como fundamentos do que poderia ser conteúdos similares aos das políticas regulatórias constituintes da Política Nacional da Igualdade Racial. Já que envolveria a construção do corpo jurídico-normativo das políticas.

O que valida o eixo 3, para ser aproximado teórico-metodologicamente às políticas regulatórias “customizadas” de Lowi (1964-72), é a base jurídico-constitucional retirada do texto da Constituição (1988), quando o texto da constituinte torna os termos autonomia, identidade cultural, recursos naturais como preocupações referentes a sustentabilidade e, o próprio conceito de comunidade como tratado no artigo 68 dos ADTC como integrante dos valores da cultura nacional.

O artigo 68 abrange ainda uma ampliação do rol de atuação do Estado em relação aos direitos desses grupos, que até então estiveram destituídos de garantias constitucionais positivas, uma vez que foram objetos do direito repressivo durante as fases colonial e imperial. Esta atuação contribuiu para a ampliação da capacidade do Estado no processo de minimização dos padrões de desigualdades sociorraciais. A questão do direito de grupos quilombolas à sua territorialidade permaneceu não tematizado no espaço público geral desde a abolição da escravidão (1888) até a Constituição Federal de 1988. Isso levou a um déficit no reconhecimento dos direitos e a uma demanda acumulada para a efetivação dos direitos à territorialidade dos quilombolas (MARQUES & GOMES, 2013, p. 138).

Percebe-se o quanto é difícil compreender a abrangência dos interesses das comunidades quilombolas porque é próprio das políticas regulatórias, e, principalmente, se o Estado não tiver preferência teórica em Lowi, e se levar em consideração a ausência da preocupação de revisar as políticas estruturantes, como provocar a inserção de fato das práticas equânimes no projeto político do princípio da igualdade, que deve ser traduzido no formato de normas e leis, de fato, e que não ocorre como regra geral.

Reside nessa postura da não revisão estratégica das políticas públicas na organização das agendas do governo em ação, o risco do caráter do entrecruzamento entre as políticas que se intensifica, e se torna mais complexo para compreensão das verdadeiras questões relevantes que deveriam estruturar as políticas e, conseqüentemente, influencia os processos de escolhas das alternativas mais coerentes e viáveis ao atendimento das demandas e, principalmente, causam *efeitos não-antecipados* diversos.

Ao se referir aos devidos fundamentos das políticas regulatórias destinadas à Política Nacional da Igualdade Racial, ou aos povos quilombolas, a aproximação teórico-metodológica consegue chegar até os conteúdos dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. Como princípios fundantes e constitutivos dos pilares da sustentação legal e jurídico de todo um conjunto de leis, decretos, portarias etc. Os artigos 215 e 216 constituem orientações básicas sobre o respeito e a construção da igualdade democrática que tanto se almeja para o Brasil e que são a base das políticas regulatórias. Entretanto, sem uma tomada de decisão sobre revisar todo aparato das políticas constitutivas, redistributivas, regulatórias e distributivas referentes a Política Nacional da Igualdade Racial não se chegará a um modelo de gestão do Estado que se deseja.

Já em 2005 o próprio IPEA, chamou atenção para essa demanda

Por fim, a eficiência e a eficácia da intervenção pública requerem um melhor conhecimento das comunidades quilombolas: mapeá-las, conhecer suas condições de vida, suas necessidades e demandas são fatores essenciais para melhor orientar o desenho das políticas, dos programas e das ações. Nesse sentido, urge a realização de pesquisas que possibilitem traçar um retrato atualizado e completo do universo dos quilombos no Brasil. Faz-se mister, ainda, efetivar o convênio entre a Seppir e o IBGE para que, a partir dos dados censitários de 2000, elaborem-se instrumentos de coleta de informações que subsidiem a realização do Censo Quilombola em 2010 (IPEA, 2005, p. 156).

Ainda segundo o IPEA (2005) iniciativas saídas do Ministério da Educação como a PL nº 3.627/2004, que instituiu o sistema especial de vagas ou cotas de acesso ao ensino superior nas instituições federais para negros e indígenas, a Lei nº 11.096, conhecida como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Censo Escolar que introduziu recorte raça/cor, ações do Ministério da Saúde introduzindo a Política Nacional de Saúde da População Negra em 2004, a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra.

O IPEA (2005) demonstra ainda que o Ministério do Trabalho e Emprego, na época, destacou a criação da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidade e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho. Além das ações de natureza própria da SEPPIR, como a criação do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), e a organização da I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) em 2004, que sinalizaram para a demanda da revisão geral das políticas estruturantes, mais especificamente, para a revisão das políticas regulatórias que deixariam de ser resultados da pressão do grupo de interesse e passariam a constituir um pilar da sociedade de direitos.

Insistir na exigência da revisão das políticas regulatórias, por outro lado, faz-se pensar na revisão da própria noção de institucionalidade na comunidade. Tendo em vista, que a chegada do aparato da nova legislação, fundamentos jurídicos da Constituição de 1988, e as políticas públicas destinadas ao povo quilombola, causaram *efeitos não-antecipados*, que corroboraram para mudanças profundas no comportamento, atitudes e pensamento dos quilombolas na comunidade do Alto Alegre.

Assim, na comunidade, se iniciou o processo de assimilação dos conhecimentos sobre institucionalidade na acepção dos aparelhos de Estado. Segundo Pessali (2015), é preciso assimilar os novos conceitos de instituições que tem nova acepção e engloba, agora, os hábitos coletivos de pensamento e ação, sistemas de normas e regras sociais duráveis que estruturam as interações sociais.

De acordo com o autor as instituições podem ser formais (Estado, partidos políticos, conselhos municipais, casas legislativas, em que há alguma forma de explicitação de normas e regras, geralmente escritas) ou informais (como clientelismo, patrimonialismo, sexismo e racismo estruturais, práticas sem necessária representação física e que, nem por isso estão imunes a hierarquias). Na medida em que consubstanciam os hábitos e regras sociais que regem interações entre

indivíduos com racionalidade limitada e, nessa medida, influenciam o comportamento das pessoas e os padronizam para reduzir as incertezas ambientais decorrentes da diversidade de racionalidades (limitadas) de seus integrantes (PESSALI, 2015), na democracia, as instituições são ambientes de atuação democrática dos cidadãos.

É possível pensar em instituições que fomentem a participação política dos cidadãos na tomada de decisões. Para isso garantias de políticas regulatórias precisam ser delimitadas. Smith (2009) define três conceitos-chaves e os chama de inovações democráticas como mecanismos de desenvolvimento da participação na sociedade de direitos. Em sua análise, Smith (2009), além de defender o próprio conceito de inovação democrática, ele se detém em esclarecer sobre os conceitos de desenho institucional, bens democráticos e inclusão (presença e voz).

De saída, cumpre localizar Smith como professor, britânico, que redige a obra-mestre, *Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation*, no ano de 2009. Ao localizá-lo ao norte do globo e situar sua teoria temporalmente, ressalva-se que data de período anterior ao processo de restrição democrática global (LEVITSKY e ZIBLATT, 2018). Desde um olhar do sul, negro, dado o contexto de desilusão e de certa apatia e descrença políticas, contemporâneos, urge ainda mais pensar em desenhos institucionais inclusivos que incentivem a participação, principalmente de blocos das classes dominadas silenciados historicamente.

Graham Smith (2009) admite que existem diversas formas de participação política, formais e informais, porém, foca seu modelo nas instituições e em seus desenhos, mais do que nos cidadãos. Cunha a expressão *Democratic Innovations*⁶⁹ para definir as instituições que tenham sido especificamente desenhadas para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas. Para isso, busca exemplos que difiram da formatação institucional tradicional das democracias industriais avançadas, como o voto popular ou consultas públicas restritas, privilegiando avaliar o potencial democrático de diferentes desenhos institucionais, como o Orçamento Participativo implementado em Porto Alegre/RS.

O autor constrói seu modelo a partir de uma abordagem mais ecumênica, que integra as preocupações de diferentes posições na teoria democrática e, por isso, o quadro analítico resultante é, segundo ele, passível de aplicação em uma gama maior de desenhos institucionais, assim viabilizando um cotejamento entre variadas

⁶⁹ Livrentemente traduzida para Inovações Democráticas.

instituições visando concluir pelas que apresentam maior (ou menor) potencial democrático. Esse potencial, para Smith (2009), considera a participação democrática institucionalizada e para ser mensurado, demanda análise dos aspectos práticos, factíveis, das inovações democráticas, sem se perder em abstrações.

Essa avaliação pode ser realizada na medida em que são produzidos os bens democráticos, qualidades desejáveis das inovações democráticas, quais sejam, quatro bens explícitos: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência; e dois bens complementares: eficiência e transferibilidade⁷⁰ (SMITH, 2009).

Inclusão se relaciona com a equidade política e como ela é realizada sob os aspectos da presença e da voz; controle popular diz com a medida em que os cidadãos conseguem influenciar os diferentes aspectos da tomada de decisões; a compreensão por eles dos aspectos técnicos e das perspectivas dos demais membros de um grupo ou da sociedade, refere o julgamento ponderado; transparência concentra a reflexão em quão abertos são os procedimentos adotados, para os participantes da instituição e para o público em geral; eficiência determina análise de custos da participação, tanto para os cidadãos quanto para o poder público e, por fim, se um desenho pode inspirar outras instituições ou operar em diferentes contextos políticos, haverá apreciação do grau de transferibilidade (SMITH, 2009).

Podem as inovações democráticas institucionalizar incentivos efetivos para a participação por cidadãos de diferentes grupos sociais? É o que pergunta Smith (2009). Assumindo que é possível responder afirmativamente à questão, para fins do presente texto, cumpre questionar subsidiariamente se desenhos institucionais podem incentivar a produção de *efeitos não-antecipados* que estarão por fora dos limites das políticas públicas e causar grandes transformações no comportamento, atitudes e ideologia delimitando o modelo da participação no seio da comunidade?

Toda a pesquisa, por hora, evidencia a possibilidade de construção desses desenhos institucionais, através dos quais, permitem o uso das inovações democráticas e, principalmente, contando com o respeito e compromisso coletivo no enfrentamento das *relações racializadas* que demonstram, a partir dos resultados da eficiência e transferibilidade, tanto nas relações sociais entre cidadãos, quanto entre

⁷⁰ Na tradução livre para *inclusiveness, popular control, considered judgement, transparency, efficiency e transferability*.

cidadãos, aparelhos de Estado e outras comunidades, o fortalecimento das garantias de direitos e da cidadania, principalmente como *efeitos não-antecipados* porque sobrevivem à margem do PBQ.

Essas discussões sobre as novas acepções das instituições auxiliam na compreensão de como são produzidos os *efeitos não-antecipados* que resultam em novas regras, leis, normas e regulamentos que validam os direitos e cidadania dos quilombolas.

A análise e avaliação das políticas regulatórias acontece, primordialmente, no entrecruzamento das análises e avaliações das outras políticas, como se pode destacar na análise sobre o processo de resgate e valorização dos bens materiais e imateriais da cultura quilombola do Alto Alegre no texto sobre “autorreconhecimento e as políticas constitutivas na comunidade”, na subseção 5. 1.. E sobre as políticas constituintes da comunidade, fortalecidas pelos *gritos* da subversão proporcionados pela fase de formulação do PBQ que originaram *efeitos não-antecipados*, amparados nas novas legislações oriundas das supostas políticas regulatórias, após aproximação metodológica ao construto teórico de Lowi (1964-72).

Ficou evidente nas falas das entrevistadas que as legislações que se propunham validar os direitos e cidadania são conhecidas e executadas com ar de empoderamento como fala mulher negra, ativista, pedagoga, criadora do personagem cazuzinha.

existe um documentozinho que é a OIT⁷¹, artigo 169, se eu não me engano, que vem dizendo que qualquer coisa que vá passar dentro de uma comunidade tradicional tem que passar pelas lideranças, tem que ser conversado, então assim, hoje a gente sabe disso, hoje a gente tem esse conhecimento e a gente exige (Informação verbal)⁷².

Ficou evidente que o entrecruzamento das políticas regulatórias com todas as outras políticas, devido ao aspecto intrínseco dessas políticas, que é o de normatizar, reger ou punir excesso para além do permitido pelas tensões das arenas políticas constitui sua característica prevalente.

Veja outro exemplo do entrecruzamento das políticas com a publicação do Decreto 4887 de 2003 que estabeleceu os procedimentos para titulação das terras

⁷¹ Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho – (OIT), sobre Povos Indígenas e Tribais (GENEBRA, 1989).

⁷² Entrevista realizada pelo pesquisador em março de 2024.

quilombolas, o (DEM – PFL à época) Partido Democratas, impetrou ação de inconstitucionalidade para o Decreto junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), a (ADI) – Ação Direta de Inconstitucionalidade de número 3239/2004, a qual ainda está em processo de julgamento e que representa uma tensão das arenas das políticas regulatórias incrustada nas arenas das políticas redistributivas.

Encontra-se políticas regulatórias em toda a análise e avaliação feita, tendo como referência, a aproximação teórico-metodológica de Lowi (1964-72). Veja a análise e avaliação do eixo 1 – sobre o acesso a Terra na subseção 5.2. “As políticas redistributivas e a luta pela titulação da terra na comunidade”. Quando se aproxima da análise e avaliação do texto constitucional do artigo 68 dos ADCT e do decreto 4887/2003 e das demais portarias e legislações que validam as lutas históricas quilombolas por direitos e cidadania que tem presença das políticas regulatórias.

Evidencia-se que a luta pela terra não se restringe apenas aos limites geográficos do terreno das políticas redistributivas, mas, aos significados encrustados no território, desde a reprodução material, a cultura, a ancestralidade e a ideologia do povo exigindo que envolva outras políticas entre elas, regulatórias e constituintes.

O maior desafio até então da aproximação teórico-metodológico entre o construto teórico de Lowi (1964-72) “customizado” e os eixos da Agenda Social Quilombola, se deu no tratamento do eixo 2 – Infraestrutura e Qualidade de Vida. Eixo responsável pelos caracteres da transversalidade e da intersetorialidade de todas as políticas de atendimento às demandas constitucionais destinadas às comunidades quilombolas, mas, que, em opção teórico-metodológica de aproximação ao construto teórico de Lowi (1964-72) não foi possível, ou, simplesmente, não teve na Política Nacional da Igualdade Racial, programas, projetos, ações e intervenções que deixassem clara a consciência da necessidade de estruturar um conjunto de políticas públicas que tenha contorno distributivo específico, apesar da prática política evidenciar o contrário.

Na subseção 5.3, intitulada “Políticas distributivas e a pulverização das políticas universalistas na comunidade”, tentou-se, sem muito sucesso, realizar a aproximação teórico-metodológica entre o construto teórico de Lowi (1964-72) às políticas do eixo 2, entretanto, as inúmeras políticas em execução e a pulverização entre as políticas universalistas desenham dificuldades gigantescas para aquisição de instrumentais analíticos e avaliativos locais dessas políticas o que impede de classifica-las em uma única arena.

Um imenso mosaico de implicações políticas e de tensões ideológicas perpassam o interior dessa rede de políticas públicas distributivas dando contorno complexo às análises e avaliações.

Na subseção 5.3. a pulverização das políticas distributivas foi exemplificada com o Programa Bolsa Família, que sintetiza em si, o mosaico das implicações políticas e das tensões ideológicas entre tomadores de decisões, usuários, grupos de pressão entre outros atores, geralmente, orientados por um decreto, portaria ou legislações específicas que poderiam ser alocados no conjunto das políticas regulatórias. Mesmo o eixo se entrecruzando com os direitos e cidadania das políticas constitutivas na tentativa da aproximação teórico-metodológica integrou as políticas distributivas o que denuncia a inconsistência teórica do PBQ e, os consequentes “malogros”.

As políticas regulatórias estão incrustadas em todas as arenas levando em consideração que elas consistem em limitar, normatizar e regular. Percebe-se que até mesmo o processo de construção do texto constitucional de 1988, da Constituição Cidadã, os artigos 215⁷³ e 216⁷⁴ da Constituição e o artigo 68⁷⁵ dos ADCT, são parâmetros regulatórios, frutos das demandas forjadas nas confrontações dos blocos das classes dominadas quilombolas, que historicamente *gritaram* e eram *silenciados*, que após a abertura da janela política, se impuseram no cenário institucional brasileiro. Foram séculos de lutas políticas dos blocos da população descendente dos Quilombos para garantir direitos sociais, políticos, de exercício da religiosidade e de vivência da ideologia dos movimentos sociais negros, principalmente, dos movimentos sociais negros rurais.

Representa eventos da *cena política* para a arena das políticas regulatórias a Marcha Zumbi dos Palmares de 1995 contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida que reuniu cerca de 30 mil pessoas em Brasília para denunciar a ausência de políticas públicas para a população negra o que deu visibilidade midiática nacional a esses blocos e incentivou os legisladores a evidenciar a filosofia pública quilombola. Durante

⁷³ 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 (BRASIL, 1988)

⁷⁴ 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 (...) (BRASIL, 1988)

⁷⁵ Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (BRASIL, 1988)

a Marcha foi realizado o Primeiro Encontro Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, com o objetivo de criar uma Comissão Nacional que teria a responsabilidade de conhecer e mobilizar todas as comunidades de remanescentes de Quilombos de todo país no intuito de tornar constitucional o reconhecimento legal dos direitos específicos da população negra rural do país (CONAQ, 1996).

Essa luta das Comunidades Remanescentes de Quilombos no Brasil se fortaleceu mediante a uma série de leis, decretos e portarias⁷⁶ regulamentando os

⁷⁶**Portaria Incra n.º 307, de 22 de novembro de 1995** determina que as comunidades remanescentes de quilombos, como tais caracterizadas, inseridas em áreas públicas federais, arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação, sob a jurisdição do INCRA, tenham suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas. **Decreto de 21 de março de 2002** - Institui Grupo de Trabalho com a finalidade de propor e implementar ações voltadas ao desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos e dá outras providências. **Decreto n.º 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. **Portaria FCP n.º 6, de 1º de março de 2004** - Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares. **Decreto n.º 4.886, de 20 de novembro de 2003** - Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial -PNPIR e dá outras providências. **Decreto n.º 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. **Portaria FCP n.º 98, de 26 de novembro de 2007** - Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares para efeito do regulamento que dispõe o Decreto n.º 4.887/03. **Portaria MDS n.º 86 de 12 de março de 2008** - Publica o regimento interno da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Instrução Normativa Incra n.º 49, de 29 de setembro de 2008** - Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, 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 n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Decreto n.º 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. **Instrução Normativa n.º 57, de 20 de outubro de 2009** - Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintração, 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 n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Lei n.º 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. **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 desintração de ocupantes não quilombolas inseridos nos perímetros objeto do decreto, visando à regularização de territórios quilombolas. **Portaria Interministerial n.º 5, de 21 de novembro de 2012** - Associa e promove a articulação entre o “Selo Quilombos do Brasil”, instituído pela Portaria Seppir/PR n.º 22, de 14 de abril de 2010, e o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar – Sipaf, instituído pela Portaria MDA n.º 7, de 13 de janeiro de 2010, e dá outras providências. **Portaria Interministerial N.º 9, de 19 de fevereiro de 2013** - Altera a Portaria Interministerial N.º 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 n.º 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 n.º 98, 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 quilombolas estabelecidos na Lei n.º 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 n.º 13.043, de 13 de novembro de 2014** - Isenção de Imposto Territorial sobre a Propriedade Rural (ITR) às terras quilombolas.

textos constitucionais. Todavia, essas leis, decretos e portarias, apesar de constituírem escopo significativo das políticas regulatórias referentes aos blocos da população negra do país, ainda tem as tensões nas arenas das outras políticas com desfechos imprevisíveis, são lutas gigantescas e o povo negro ainda não usufrui dos direitos e cidadania que recomenda a texto constitucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PESQUISA E O PROBLEMA DOS *EFEITOS NÃO-ANTECIPADOS*

A pesquisa considera a premissa de Lowi (1995), sobre a questão dos *unintended effects* que tem centralidade nos estudos do governo em ação. O autor interroga: por que razões políticas públicas geram efeitos não-antecipados em relação às intenções originais propostas? Lowi (1995), refere-se aos sistemas de governo e regime político norte-americano; a República Federativa com o presidencialismo sob o verniz do liberalismo.

A realização da política nacional nos Estados Unidos depende da formação e manutenção de coalizões (muitas vezes de natureza temporária) superando a separação de poderes, superando a fragmentação de poder dentro dos poderes legislativo e executivo do governo, superando a fraca coesão juntando elementos de ambas as partes e muitos interesses, para atingir um objetivo desejado (LOWI, 2013, p. 686)

A contribuição de Lowi (1995) é sobre porque os sistemas ou regimes políticos ou de governo não funcionam de forma pura, não se consolidam dentro dos parâmetros técnicos e ideológicos pensados inicialmente. Essas preferências puras, que são ideológicas, econômicas, políticas e até cultural, ao impactar com a realidade, acabam se transformando em algo diferente, o que o autor denominou como o fim, o que ele chamou de política. E, além disso, a política em si, origina *efeitos não-antecipados* que são os fluidos marginais que ocorrem por fora dos limites técnicos e ideológicos da política. Esses *efeitos não-antecipados* podem ser detectados tanto no sistema de governo norte-americano como numa política pública específica no Brasil como é o caso do PBQ.

Todavia, não é apenas a natureza e o propósito do governo em ação que se transformam. Tais sistemas ideológicos se alteram profundamente ao longo do tempo, sobretudo no que se refere às suas componentes, à justificativa sobre o papel do governo na economia e na sociedade e, basicamente, quanto à concepção ideal de sociedade (LOWI, 1995, p. 174)

São esses *efeitos* originados das mudanças na natureza e no propósito das ações da fase da formulação do PBQ que se buscou evidenciar. Foram as modificações no sistema de preferências puro e na sua ideologia com impactos na comunidade que não estavam previstos, mas que ocorreram de forma “marginal”. Portanto, *efeitos* de relevância com resultado no despertar para a conquista da

autonomia na luta política em busca dos direitos sociais e da cidadania que constituiu a premissa primordial da pesquisa.

Mudanças adaptativas no sistema de preferências puro causadas pelos embates nas comunidades ou redes de políticas públicas. Mudanças não previstas e motivadas pela execução do planejamento da agenda de formulação e sua abrangência. Mudanças impulsionadas por um universo de transformações detectadas nas pessoas que não tiveram acento ou voz, que não tiveram a presença ou voz aceitas nos embates das arenas políticas. Pessoas que apenas ouviram ou tiveram contatos por força de terceiros, mas que assimilaram informações novas, conhecimentos inovadores, técnicas modificadoras do fazer política e reformularam comportamentos e maneiras de pensar o mundo. Mas, essas modificações não são consideradas aos olhos dos policymakers.

São modificações individuais, iniciativas individualizadas do participante ativo quilombola, disseminadas na casa, na rua, na associação, na comunidade, produzindo *efeitos não-antecipados* e sentidos para as ações, comportamentos, atitudes individuais, mais significativas na conquista dos direitos sociais e cidadania.

A pesquisa considerou essa transformação a partir da troca da semântica e da epistemologia que construíram as *relações racializadas* na comunidade e que causaram *efeitos não-antecipados*. Esses *efeitos não-antecipados* tornaram-se tão significativos que não puderam mais ser desconsiderados e foram cooptados pelos policymakers do Estado em ação, que aplicaram um verniz de conhecimento técnico-científico, próprios dos microssistemas, em benefício do macrossistema, e os transferiram como subitem da política pública. Mais uma vez, diluindo as lutas e conquistas por direitos sociais e cidadania da comunidade em possíveis produtos do Estado em ação, causando mais *efeitos não-antecipados*.

Segundo Ribeiro (2014), a relação entre movimentos sociais e Estado, nos embates pelo estabelecimento dos direitos e defesa da cidadania, não se dá sem conflitos.

Portanto, a busca de conquista de direitos pressupõe vivências complexas, possibilitando simultaneamente o convívio entre as relações mais horizontalizadas e os conflitos, como, por exemplo, uma mescla entre solidariedade e disputa, o que é próprio das lutas sociais e que ocorre interna e externamente aos grupos que conformam os movimentos sociais e as redes de movimentos sociais. Nesse caso, há uma busca de construção de equilíbrio e superação de fragmentação e conflitos, podendo levar à equação das diferenças entre os movimentos sociais (RIBEIRO, 2014, p. 91)

Percebe-se no relato da ex-ministra da Igualdade Racial a tentativa de manter como mérito do governo em ação os *efeitos não-antecipados* dos movimentos negros rurais, que resistem às imposições das políticas públicas universalistas, que não atendem de forma eficaz às necessidades do bloco da população quilombola, mas que são eficazes na coesão social.

O posicionamento político da ex-ministra desconsidera a luta do movimento negro rural referente a garantia da autonomia e a ideologia política fundamentada na ancestralidade, mediante as diluições dos interesses quilombolas no pragmatismo político adotado na fase atual do capitalismo brasileiro, numa clara imposição da política convergente que busca amenizar os efeitos perversos da política em benefício da hegemonia.

Dar-se para entender no pensamento de Ribeiro (2014), que as relações nas arenas políticas são complexas e escorregadiças. É o que Capella (2007), enquadra como esquema das tensões nas arenas dominadas por uma espécie de subsistema atuante, mas, justaposto a outras entidades. E, que, internamente, esse subsistema é entrecruzado pela presença das tensões das comunidades políticas composta por atores que compartilham ideias, que tem alta integração, longo tempo de existência e detém recursos para balancear o poder.

Ao que se refere à comunidade quilombola do Alto Alegre e suas lutas que a constituem como parte do subsistema modificador do sistema de preferências puro do Estado, encontra-se o terreiro de umbanda como comunidade política entrecruzando o subsistema, composta por atores que além da filosofia do sagrado, compartilham ideias políticas de convicção ideológica em defesa da matriz africana do sagrado, que ao longo da história de existência a comunidade é combatida pelos inúmeros adeptos das igrejas cristãs, que a exclui, marginaliza, mas, ela se fortalece causando *efeitos não-antecipados*.

Se contrapondo, por sua vez, no interior das comunidades políticas, a autora detecta as redes políticas. Redes caracterizadas pelas relações específicas, não ligadas a ideias gerais, mas, a interesses privados, muitas vezes, girando em torno dos interesses de um líder.

Como o faz Mãe-pequena e pai-pequeno do terreiro de umbanda da comunidade do Alto Alegre em constante vigília no que se refere aos domínios do território sagrado. Trabalham nas tarefas espirituais, mas, não perdem a percepção de que precisam envolver-se nas tensões nas arenas políticas de forma dissimulada,

como que por fora, de maneira marginal, garantindo presença em defesa dos espaços necessários para vivência do direito de sentir o sagrado ancestral.

Mãe-pequena e pai-pequeno resistem às investidas dos adeptos das igrejas cristãs realizando trabalhos de ajuda aos que os procuram, disseminam o conhecimento sobre as raízes ancestrais da comunidade e buscam transmitir aos quilombolas mais novos os saberes, ritos e rituais da umbanda como *efeitos* geradores de direitos e cidadania.

Dessa forma, ao aprofundar a análise, a pesquisa evidencia ações individuais no interior do subsistema, das comunidades políticas e das redes políticas. Ações de pessoas, líderes, agentes políticos isolados das tensões das coalizões coletivas, mas, partícipes das tensões “marginais” que envolvem à comunidade. São líderes natos, pessoas comuns, que fazem política “marginal”, por fora dos padrões técnicos e normativos das políticas públicas. Pessoas não institucionalizadas, que muitas vezes, nem tem presença e voz garantidas no ciclo da formulação.

Esses líderes produzem *efeitos não-antecipados* que provocam profundas mudanças de impactos na casa, na rua, na associação, na comunidade que, nas fases de formulação e implementação dos programas, políticas e/ou intervenções do Estado em ação mudam ideologias, mudam comportamentos, atitudes e hábitos. Muitas vezes tornam-se *persona non grata* do Estado. Veja o trecho da entrevista como se dar o processo de construção da figura da *persona non grata* e, conseqüentemente, a produção dos *efeitos não-antecipados* por parte das lideranças políticas locais.

Chico César sabe, Chico César, de toda história do quilombo, foi ele quem ajudou a nós, a caçar a demarcação do nosso território. Ele nos ajudou, ele e a Vânia, e o Mário Mamede, e o José Evandro que hoje é falecido. Ele nos ajudou, quer dizer, ele sabia do documento que tinha, ele não podia ter comprado, aquele território. E eu lá não podia fazer nada, amarrado. Era Mário Mamede era o deputado, foi quem deu uma força a gente, para gente ser reconhecido. E a gente, conversei com ele, peguei a documentação e fui à caixa econômica e mostrei. Este terreno aqui é demarcado e titulado. Então, quando é demarcado e titulado a caixa econômica ela não pode fornecer, não pode patrocinar empresa nenhuma trabalhe naquele território. Foi o que eu fiz, imediatamente eu e essa menina que está aí que é a Tatiane e a outra amiga minha, pegamos a documentação e batemos foto, fomos para o INCRA, entramos com uma ação no ministério público federal, estadual para impugnar. Entramos na federal, o INCRA, na época nos ajudou e foi. Ai no dia que saiu a impugnação da obra das casas dele, faltava só uma casa dele, para ele terminar. O juiz deu a ordem para ele parar e não continuar. E eu estava com meu irmão no hospital, não estava tendo tempo de fazer. E eu disse, gente, se ele continuar vocês irão no ministério público e denunciem que ele tá começando, e a multa, na época, a multa era, acho que tem esse documento guardado ai, era de mil e cem reais para a associação, não era nem para mim, era para a associação. Todo dia que passasse do limite. O

que aconteceu entramos com a ação, ele terminou as casas, vendeu as casas, entramos com a ação, ganhamos na primeira estância, ele recorreu de novo agora. Ele recorreu, nós ganhamos em primeira estância ele recorreu na segunda estância, ele pode recorrer também na terceira estância. Ele até estava dizendo para o pessoal, se os meninos ganharem a ação não se preocupem que eu tenho casa em todo canto, todo canto eu tenho casa para dar para vocês, os moradores, os moradores dele lá, foi. Essa foi a luta que a gente teve contra o Chico César, foi pesado, foi fraco não. Foi peso e a gente foi para cima dele. Prefeito do município (Informação verbal)⁷⁷.

Percebe-se a mudança nos comportamentos quando a liderança constrói sua autonomia e impõe-se em defesa dos seus direitos sociais e cidadania. E percebe-se os *efeitos não-antecipados* das tensões ideológicas desenvolvidas entre o tomador de decisões de outrora e o usuário da política pública. Capella (2007), traduzindo Cobb; Elder (1971), fundamenta essa tensão como geradora de *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade, quando expõe um raciocínio teórico de que as preocupações para formulação da agenda governamental recaem sobre as questões e debates que controlam a atenção e a preocupação dos tomadores de decisão, e que o desfecho sempre traz consequências, ou seja, *efeitos não-antecipados*.

Em entrevista um técnico da secretaria da educação do Município de Horizonte, responsável pela implementação da política educacional voltada para a Política da Igualdade Racial nas escolas, um professor de história, um burocrata a nível de rua, defendeu que o processo de ensino e aprendizagem nas escolas deveria ser centrado na política do autorreconhecimento, no combate à discriminação, ao preconceito, ao racismo. Defendeu as políticas de ações residuais (MADEIRA: 2020), como as de investimento na formação de componentes curriculares englobando a cultura afro-brasileira e de povos originários. Coloca como central a formação do professor como agente reprodutor da narrativa do Estado como sistema de preferências puro.

Como afirma Capela (2007), que a formulação da agenda governamental somente visualiza questões de interesse dos tomadores de decisão. No município de Horizonte, na agenda da secretaria da educação, teve-se a implementação da Lei 10.639, legislação que orienta a implantação da cultura afro-brasileira e africana nas escolas. Criou-se um componente curricular no ano de 2006. Em 2007 elegeu-se um burocrata a nível de rua com responsabilidade de implementar na rede de ensino as determinações do sistema de preferências pura do Estado (Política da Igualdade Racial).

⁷⁷ Entrevista realizada pelo pesquisador em janeiro de 2024

Como *efeitos não-antecipados* percebe-se um engajamento massivo da comunidade estudantil nas atividades lúdicas das comemorações do Dia da Consciência Negra (20 de novembro), percebe-se uma certa tolerância nas relações sociais. Entretanto, as *relações racializadas* permanecem definindo os perfis das mentes como diz Hooks (2019), precisamos descolonizar as mentes brancas, e até não brancas, que se consideram livres do pensamento racistas e das relações racializadas ao se autodefinem como não racistas ou defensores da política da igualdade racial, entretanto, se colocam ou colocam seus hábitos, valores, costumes e modos de ver o mundo, como referência, e a negritude, como algo que tem que ser aceita nesse mundo “normal”.

Esses *efeitos não-antecipados* evidenciam a necessidade da revisão das políticas estruturantes e a escola seria a ambientação adequada para construção dos valores da nova ontologia e epistemologia que prezam a igualdade de todos.

Na exposição de Capella (2007), os *efeitos não-antecipados* não são considerados relevantes, entretanto, estão presentes de forma “marginal” fazendo aflorar discussões, aprendizados e novas tensões. São aprendizados residuais que ficam nas pessoas excluídas do processo, que até participam das ações da formulação, mas, não influenciam na tomada de decisão, não tem presença e voz garantidas. Todavia, de forma residual ou “marginal”, desdobram-se em aprendizados, em ações paralelas ou conformam ações institucionalizadas, transformando-as, a partir do entendimento e da necessidade de mudar em casa, na rua, na associação e na comunidade as maneiras de se perceberem, de lutarem por seus direitos.

Na comunidade do Alto Alegre esses *efeitos não-antecipados* são percebidos no comportamento dos estudantes que oficialmente negam-se a participar dos eventos e atividades acadêmicas porque acreditam terem filtros das *relações racializadas* que determinam o sentimento de inferioridade revelados nos olhares dos brancos que os cercam. Negam-se a defender, orgulhar-se e demonstrar a energia que os movem a partir do sentimento da ancestralidade, do sagrado e da musicalidade que move o povo quilombola.

Em entrevistas estudantes do ensino médio revelam que não participam dos desfiles da escolha do garoto e da garota negra da escola porque não se sentem seguros e empoderados para se exporem na ocasião. Entretanto, no território da comunidade quilombola, esses mesmos garotos e garotas se transformam e demonstram criatividade, beleza e alegria.

Serão esses jovens quilombolas os responsáveis pelas futuras tensões nas arenas políticas que forçarão a revisão das políticas estruturantes. Serão eles que, a longo prazo, darão formato ao “desenho” das políticas constituintes, distributivas, redistributivas e regulatórias.

Serão os aprendizados residuais dos nossos dias que influenciarão os comportamentos, modificarão os pensamentos e moldarão as ações em prol de um projeto político antigo, elaborado na historicidade da comunidade fundamentado na ancestralidade para lutas por direitos sociais e cidadania, fomentado a partir da formulação de políticas públicas de revisão das políticas estruturantes do Estado em ação.

Rodrigues (2010), fundamenta a premissa de que o PBQ se constituiu em Programa dentro dos limites da política pública que visa consolidar a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, mas, não se restringiu a esse objetivo. Possibilitou as condições subjetivas e materiais para produção de *efeitos não-antecipados* essenciais aos blocos da população quilombola para consolidar a emancipação e a concretização das lutas por direitos e cidadania além da igualdade racial delimitada pela epistemologia branca:

Em 21 de março de 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a qual pretende, entre os seus objetivos: “Acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial” (RODRIGUES: 2010, P. 9)

Segundo a autora, a criação da SEPPIR e a elaboração de uma agenda das políticas públicas da Promoção da Igualdade Racial representam marco da entrada na agenda do governo das reivindicações dos movimentos negros rurais, segundo a gramática do governo. E esses eventos, a criação da SEPPIR e da política da igualdade racial, estão situados entre os debates do contexto internacional sobre as lutas dos movimentos sociais negros legitimados por discussões relevantes abertas em vários eventos, entre eles; a Conferência de Santiago (2000) e a Conferência Internacional das Nações Unidas contra o Racismo, realizada em Durban/África do Sul em 2001.

No Brasil, segundo Rodrigues (2010), eventos como a promulgação da Constituição Cidadã 1988 e as comemorações do centenário da Abolição da Escravatura forneceram conteúdos políticos e simbólicos suficientes para abrir a

janela de oportunidade e engatilhar as manifestações das entidades e militantes da causa da Promoção da Igualdade Racial.

Entidades como a União de Negros pela Igualdade, ONGs negras, MNU, Agentes de Pastoral Negros, grupos religiosos de matriz afro-brasileira, grupo negro da PUC, secretaria de combate ao racismo do Partido dos Trabalhadores e os Conselhos de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra mobilizaram eventos, formataram discursos, ocuparam espaços políticos para que a Política da Igualdade Racial entrasse na agenda do governo.

Ribeiro (2014), fala da carta da Marcha Nacional na Campanha em Defesa dos Direitos Quilombola, no trecho da carta é oportunizado resumo das lutas históricas que se impõem na pauta da Política Nacional a Política da Igualdade Racial:

As comunidades quilombolas enfrentam historicamente um grande desafio que é a garantia de manter-se viva sobre o território tradicionalmente por elas ocupado. Esses territórios estão espalhados por todo país e são alvos da especulação, pois em alguns contextos são áreas de interesse dos empreendimentos imobiliários, em tantos outros, são de interesse da expansão da fronteira agrícola, dos megas projetos de desenvolvimento nacional, criação de unidades de conservação etc. Diante dessa pressão o movimento quilombola e o movimento negro brasileiro articularam um enfrentamento que culminou na criação do artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. A partir dessa conquista, umas séries de discussões foram feitas em torno deste tema, e houve um avanço do ponto de vista da elaboração de políticas públicas para as comunidades quilombolas, dentre elas a de regularização fundiária, porém a implementação dessas políticas se dá num ritmo que não correspondem à demanda (CONAQ, 2011).

O trecho da carta da CONAQ (2011), deixa pistas sobre o caráter redistributivo, distributivo, regulatório e constituinte do PBQ como produto da Política Nacional da Igualdade Racial no Brasil. Discutiu-se essa temática nas subseções do capítulo 4. Entretanto, o que chama atenção no PBQ, pelo menos nas etapas implementadas e relevantes, é a atenção voltada para o autorreconhecimento, combate à discriminação e ao preconceito ou racismo como foco, dentro da gramática do Estado em ação, sem considerar a possibilidade da revisão das políticas estruturantes do Estado.

Não que o PBQ devesse desconsiderar a luta e implementação de políticas de combate ao racismo, discriminação e preconceito ou não devesse implementar políticas do autorreconhecimento das comunidades negras. Essas políticas são essenciais para garantir os direitos e cidadania dos blocos da população negra do país. Entretanto, se não priorizar as revisões necessárias das políticas estruturantes

como as políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes, a igualdade de direitos não será efetivada e o país continuará sob a hegemonia do pacto da branquitude.

Dessa forma, a Política Nacional da Igualdade Racial e o PBQ, como sistemas de preferências puros do Estado, devem causar *efeitos não-antecipados* necessários para que os movimentos sociais negros rurais e o MNU encaminhem novas demandas políticas e ideológicas para as arenas visando o fortalecimento da construção de outras ontologias e epistemologias nas *cenar políticas* nacionais.

Apesar do consenso de que política pública é o Estado em ação, portanto, inclui-se na categoria apenas os processos decisórios dos agentes estatais que atuam nas fases da formulação e da implementação, deve-se reconhecer que o consumo da política pública pelos usuários, a qualidade desse consumo e do serviço ofertado, causam *efeitos não-antecipados*, impulsionam processos decisórios desde as múltiplas camadas, aos múltiplos níveis, às comunidades de políticas públicas e subsistemas e, até redefinem a natureza das políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes determinando as ações do governo.

Dada a natureza da ação estatal, os processos relacionados à implementação de políticas públicas são inesgotáveis. Eles podem variar no conteúdo (mudar prioridades), podem variar na forma (uso de diferentes instrumentos), podem variar em termos de atores (estatais ou não estatais). Mas a legitimidade da existência do estado é definida por sua capacidade de colocar políticas públicas em prática, materializando e dando vida concreta a elas. Como aponta Pollitt (2013), é por meio da implementação de serviços públicos que os governos constroem e fundamentam sua legitimidade, já que eles são a face mais visível do estado (LOTTA, 2019, p. 33)

Com relação aos *efeitos não-antecipados* emergem pela execução das fases de formulação e implementação, porque envolvem múltiplas camadas e múltiplos níveis de tomada de decisões (LOTTA: 2019). Na análise de políticas públicas deve-se considerar muitos atores, processos decisórios que podem estar inclusos dentro ou fora das organizações. As organizações podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais, o importante é considerar que analisar política pública atualmente exige perceber grupos multiorganizacionais que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores.

Lotta (2019), chama de abrir a caixa preta dos processos de concretização das políticas públicas, compreendendo as decisões tomadas e as consequências dessas decisões na ponta, lá no usuário das políticas.

Entre os conteúdos da caixa preta das políticas públicas evidenciam-se os *efeitos não-antecipados* produzidos a partir das ações dos usuários. Apesar de Lotta (2019), considerar a figura do usuário passiva, incapaz de produzir efeitos na política pública implementada pelos burocratas de rua. Evidências resgatadas em campo demonstram que os usuários possuem grande participação nas modificações do sistema de preferências puro do Estado e marcam os *efeitos não-antecipados*.

Lotta (2019), apresenta um quadro histórico das teorias da análise de políticas que justifica seu ponto de vista sobre o poder dos burocratas a nível de rua e a passividade dos usuários. Inicia com a análise do modelo *top down* dos anos de 1970, da primeira geração de analistas que valorizavam o caráter normativo em busca de um ideal democrático. Apresenta a segunda geração que defendia o olhar de baixo para cima, *bottom up* acreditavam que as políticas públicas são constituídas de processos e, como tais, “deve-se considerar a política como ela é, com foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade” (LOTTA, 2019, p. 16). Descreve a terceira geração como modelos alternativos de teorias de análises de políticas como o modelo de Matland (1995), e o modelo do *Advocacy Coalition Fraework* desenvolvido por Sabatier que buscam compreender os processos decisórios a partir de dentro das coalizões. E por último apresenta a quarta geração de influências nas teorias sociológicas e nos processos de formulação e implementação buscando compreender o sentido da governança, compreender os instrumentos de ação pública, as relações entre atores estatais e não estatais, novos arranjos institucionais, os processos multiníveis, sistemas de coordenação, capacidade estatais na implementação entre outros temas discutidos nas análises de políticas públicas na atualidade.

Em outro momento, Lotta (2019) sugere que o analista de política necessita investigar para além do formal, do oficial e do normativo. Deve buscar maneiras de desvendar processos decisórios na maneira como eles ocorrem, envolvendo os atores que eles atingem e gerando as conclusões que eles geram. A questão, portanto, é compreender como diferentes práticas/comportamentos geram diferentes resultados.

Na análise de Lotta (2019), o trabalho dos burocratas de nível de rua, conceito tomado de empréstimo de Michael Lipsky, tratando os dilemas dos indivíduos no serviço público. Lipsky conceitua os burocratas de nível de ruas como os funcionários que trabalham diretamente na interação com usuários para provisão de serviços públicos em condições de escassez de recursos. Esses burocratas são responsáveis

pelas interações cotidianas do Estado com usuários e realizam, de fato, a entrega de serviços. E dar exemplos de policiais, professores, profissionais da saúde, entre outros que seriam os reprodutores dos objetivos do Estado contidos nas políticas públicas que segundo Lowi (1964) objetiva a coerção do Estado.

Dois contrapontos se destacam. Primeiro, o conceito de burocrata de nível de rua é utilizado para dar conta da execução das políticas públicas que devem ser implementadas em contexto de escassez de recursos. Por isso, a autora destaca o poder da discricionariedade dos *policymakers* que realizam o trabalho que é o da categorização, classificação e da triagem dos usuários segundo os critérios material, em termos de acesso diferenciado a bens e serviços, e simbólico, em termos dos efeitos sociais das categorias na produção ou reprodução de estigmas. Nesse processo Lotta (2019), não considera a capacidade dos usuários interagirem com os aparelhos de Estado e agentes (*policymakers*), no sentido de resistirem às imposições técnicas e ideológicas. Os usuários não são totalmente passivos ao ponto de sofrerem a imposição material e simbólica do Estado e seguem cegamente as regras desenhadas pelos burocratas de nível de rua. Há uma modificação significativa, paulatina, lenta das substâncias internas da política pública, influenciada e influenciando usuários e *policymakers*, produzindo *efeitos não-antecipados* acelerados pela escassez de recursos e pela política de alteridade.

O segundo contraponto a destacar é exatamente a consideração de Lotta (2019), em defender que os burocratas de nível de rua possuem total autonomia e autoridade para impor em circunstâncias diversas regras, normas, orientações técnicas, postura ideológica aos usuários sem a devida observação de que, mesmo aparentando passividade, os usuários estão interagindo com a política pública e a transformando segundo seus interesses, necessidades e vontade, isso causa as fissuras nas políticas públicas e proporcionam o surgimento dos *efeitos não-antecipados*.

A conclusão é a de que há participação ativa dos usuários como um dos modificadores dos *efeitos* das políticas públicas apesar de não ter sido considerada até o presente momento, existe e é relevante nas transformações eventuais nas fases de formulação e implementação das políticas e é uma variável que deve ser considerada na análise e avaliação.

Essa ideia da participação ativa do usuário nos *efeitos* das políticas públicas se justifica pela consideração de que o Estado se constitui num equilíbrio de forças

instável como indica a concepção de Poulantzas (1977). Há compromissos entre os blocos no poder das classes dominantes em relação aos blocos das classes dominadas para satisfazer determinados interesses sem perder a hegemonia; é esse caráter instável que permite as transformações conjunturais e as crises constantes no sistema capitalista.

Nessa perspectiva coloca-se as lutas políticas das comunidades quilombolas circunscritas no equilíbrio de forças, ou seja, localiza-se os interesses quilombolas nas *contradições permanentes e nos conflitos das lutas de classes do atual estágio e fase do capitalismo* (POULANTZAS: 1977). Assim, as crises na conjuntura política do país, considerando em particular as da década de 1980, incluindo a abertura da janela política que criou as condições materiais, políticas e ideológicas para formulação do PBQ no bojo das modificações substanciais.

Dessa forma localiza-se elementos das contradições permanentes do capitalismo que motivaram conflitos internos dos blocos hegemônicos no poder, de cujos dissensos, surge um possível desequilíbrio de forças entre classes dominantes e classes dominadas, como esclarece Poulantzas (1977).

A política do Estado se estabelece assim por este processo de contradições interestatais, na medida em que estas constituem contradições de classe, e notadamente das frações do bloco no poder (...) mas organizam igualmente a hegemonia de classe fazendo funcionar um certo jogo (variável) de compromissos provisórios entre blocos no poder e certas classes dominadas (POULANTZAS; 1977 p. 24 e 26)

Tanto no contexto nacional como no contexto internacional, as crises se materializaram em eventos como conferências e acordos internacionais, envolvendo representantes de nações e de movimentos sociais, político-ideológicos e ambientais dos chamados países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sendo estes últimos sempre sobrepujados pelos primeiros, para determinar programas de “desenvolvimento” (FURTADO; 1990).

A frequência nas discussões sobre a igualdade de direitos presente nos eventos internacionais demonstra a profundidade das contradições e dos conflitos da luta de classes em tensão redefinindo a hegemonia nos Estados.

As reformulações nas relações políticas nos Estados tornaram-se exigências mundiais, necessárias como elemento das contradições permanentes do sistema capitalista e consequência da superação das forças produtivas e das relações de

produção que evoluíram ao ponto de modificarem a divisão internacional do trabalho. Causando dissensos entre os blocos das classes dominantes na hegemonia dos Estados. Isso abriu espaços para o fortalecimento dos conflitos de classes no interior dos países em que os grupos não hegemônicos, silenciados historicamente, atuassem, modificando qualitativamente a tomada de decisões e, conseqüentemente, redesenhando as políticas públicas do Estado.

A própria Conferência de Durban (2001) deu margem para ser compreendida como uma das modificações substanciais nas relações de forças da luta de classes, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) considerou, nos protocolos econômicos, acordos bilaterais de demandas sociais até então impensáveis nas relações internacionais referentes às transações do financiamento para o desenvolvimento econômico. A luta histórica das classes dominadas avança em todos os espaços da sociedade de modo mais ou menos proporcional ao desenvolvimento das técnicas e tecnologias capitalistas. Esse fenômeno abre possibilidades tanto de negociações como de alianças - muitas vezes, não positivas - entre as classes dominantes e as dominadas.

Outra modificação substancial no equilíbrio das relações de forças da luta de classes foi o Fórum Social Mundial (FSM). Conforme define a carta de intenções, o FSM é um espaço internacional tanto para a reflexão quanto para a organização de todos os que, contrapondo-se à globalização neoliberal, procuram construir alternativas para favorecer o desenvolvimento humano e buscam a superação da dominação dos mercados em cada país e nas relações internacionais.

O FSM se reuniu, pela primeira vez, na cidade de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, entre 25 e 30 de janeiro de 2001, com o objetivo de se contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos, que acontece anualmente. Esse Fórum Econômico tem cumprido, desde 1971, papel estratégico na formulação do pensamento dos que promovem e defendem as políticas neoliberais em todo mundo. Sua base organizacional é uma fundação suíça que funciona como consultora da ONU e é financiada por mais de 1.000 empresas multinacionais (FSM: 2001)

No Brasil, as modificações substanciais no equilíbrio de forças ou nas contradições e lutas de classes se fizeram sentir com a impetração dos programas de desenvolvimento exógenos, oriundos dos países desenvolvidos e que exigiam mudanças na condução da política nacional. O Estado brasileiro, compreendido como *condensação material das contradições permanentes e dos conflitos da luta de*

classes, na perspectiva de Poulantzas (1977), organizou e implementou o programa neoliberal a partir do compromisso assumido com os organismos internacionais durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002). E, em outro momento, desta vez sob o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011), o Estado brasileiro assumiu tendências pragmáticas esquerdizantes, num misto populista-empresendedor, mantendo, no entanto, as diretrizes dos programas impetrados pela tendência neoliberal.

Nesse contexto as reformulações na função organizadora e unificadora do Estado como *condensação das contradições* (POULANTZAS; 1977) se firmaram, substancialmente, e o Estado brasileiro, que, há muitos anos, estava sob domínio exclusivo dos blocos das classes dominantes - como diria Poulantzas (1977) -, blocos ligados aos setores aristocráticos, latifundiários ou empresariais adquiriu novas demandas que exigiram reformulações imediatas.

Novo arranjo estatal teve início com plumagem populista/pragmática e sob influência dos compromissos internacionais, que permitiu acordos entre classes dominantes e classes dominadas como garantia da hegemonia no contexto das *contradições internas e dos conflitos da luta de classes*, beneficiando as classes dominadas com a inserção de algumas de suas reivindicações - como os direitos sociais e de cidadania - na agenda do governo e aos blocos das classes dominantes continuarem na hegemonia política.

O país viveu, então, nas últimas duas décadas do século XX, mudanças profundas sob pressão das demandas estrangeiras e sob o fortalecimento dos conflitos da luta de classes internos. Nesse período, os blocos das classes dominantes nacionais que ocupavam o poder, submissos aos interesses da reprodução do capital burguês estrangeiro, não tiveram envergadura suficiente para se manterem na hegemonia do Estado e fracassaram nas relações de força com outros blocos das classes dominantes.

Houve desequilíbrio no país entre a impetração do programa de desenvolvimento econômico neoliberal imposto pelo capitalismo internacional, e a ausência de projeto político próprio dos blocos das classes dominantes nacionais, tendo como uma das consequências, o fortalecimento dos conflitos da luta de classes no processo de *condensação das contradições permanentes e dos conflitos da luta de classes* (POULANTZAS; 1977), isso abriu na política do país, *fissuras* para que

lideranças dos blocos das classes dominadas se sobrepusessem na tomada de decisões, desvencilhando uma série de transformações substanciais no Estado.

É nesse contexto que os elementos que constituirão o PBQ serão gerados; contexto de crise política, de transformações substanciais institucionais e de afloramento da esperança da cidadania ampla. Resultando no clima de promulgação da nova Constituição, considerada cidadã, porque trouxe no seu interior a garantia dos direitos sociais e políticos para todos os blocos das classes dominadas excluídos e silenciados historicamente.

Nesse íterim de transformações substanciais no equilíbrio das relações de forças e dos conflitos da luta de classes, teve-se uma série de reivindicações dos blocos das classes dominadas lançadas na abertura da janela de oportunidade e conduzidas pelos movimentos sociais, MNU, CONAQ, entre outros favoráveis à priorização da Política Nacional da Igualdade Racial, o que levou à formulação do PBQ, em 2004, como política pública do Estado brasileiro.

Merece destacar a ação de parlamentares negros ou de parlamentares não negros comprometidos na luta por direitos e cidadania nas tensões envolvendo a formulação das questões que figurariam na agenda do governo e que delimitariam o conjunto de políticas públicas ligadas à Política Nacional da Igualdade Racial materializada no PBQ.

Numa visão axiológica pode-se colocar o PBQ como bandeira material do compromisso da mudança qualitativa no fortalecimento da ideologia dos blocos das classes dominadas para avançar nas lutas e na efetivação dos direitos constitucionais.

No trecho abaixo, Poulantzas (1977), define a possibilidade das relações de forças se constituírem a partir do fortalecimento constante das ideologias e da possibilidade de construção de alternativas contra hegemônicas das classes dominadas:

(...) as relações de dominação-subordinação ideológica estão elas mesmas diretamente presentes não apenas na reprodução, mas igualmente na constituição das classes sociais, cujo lugar objetivo no seio da divisão social do trabalho não se reduz às relações de produção, embora estas desempenhem um papel determinante. Mas este papel da ideologia é ainda mais importante na constituição das classes em forças sociais, quer dizer, na posição das classes no seio de uma dada conjuntura de sua luta, conjuntura que é o lugar próprio da crise política (POULANTZAS; 1979 - p. 13).

No trecho, percebe-se a ideologia como mecanismo de defesa e compromisso de classe e, nos contextos estudados, a presença do Estado configura-se como arena da confluência dos interesses contraditórios, dos quais, se sobressaem os interesses dos blocos hegemônicos. Esses blocos, no entanto, são sempre fustigados pelas classes dominadas e submetidos ao controle social e aos dispositivos jurídicos de defesa de todos os blocos, inclusive dos blocos das classes dominadas, sejam eles quilombolas, comunidades tradicionais, camponeses, comunidades urbanas e movimentos sociais no geral.

No que concerne ao PBQ, e ao recorte que se traça a pesquisa conjectura-se sobre a formulação de um programa de atendimento a uma demanda constitucional que integra um conjunto de ações transversalizadas ligadas aos vários ministérios que compõem a agenda do governo em ação e que transita nas esferas do macro, micro e subsistemas segundo Capella (2015).

A pesquisa limitou-se aos *efeitos não-antecipados* gerados no momento de centrifugação dos instrumentos que Capella (2018; p.86), define como “as capacidades” dos clientes, empoderamento, através de treinamentos, assistência técnica, educação e informações necessárias à ação. Envolve, ainda, considerar declarações públicas dos agentes do governo, discursos, campanhas públicas que buscam convencer as pessoas a adotar determinados comportamentos ligados à política pública. Destaca-se ainda a consequência dessa centrifugação dos instrumentos como aprendizado dos clientes da política pública nas dimensões técnica, ideológica e política modificando-a, transformando-a, no intuito de resolver situações problemas, principalmente situações de incertezas, que, anteriormente, eram incapazes de enfrentar devido ao desconhecimento da natureza e das implicações nas suas vidas.

A coordenadora da CONAQ – CE⁷⁸, mulher negra, militante, professora, relata sobre a grande dificuldade na condução dos interesses das áreas quilombolas no Estado, principalmente, com referência a capacidade da sustentabilidade econômica.

Entre as ações descritas, a coordenadora destaca o projeto ZUMBI, coordenado pela CEQUIRCE – Comissão Estadual dos Quilombos Rurais do Estado do Ceará, que por volta do ano de 2012, no governo do Cid Gomes, teve a gerência de alguns recursos com foco na sustentabilidade econômica das comunidades, mas,

⁷⁸ Entrevista realizada pelo pesquisador em 12 de maio de 2024.

segundo a coordenadora, por falta de preparo técnico-administrativo malogrou e não houve uma correta prestação de contas e o recurso foi contingenciado.

Além do Projeto Zumbi. A coordenadora ressalta os recursos agregados ao Projeto São José III, envolvendo ações econômicas ligadas a criação de animais, apiários e cultivo de frutas e hortaliças que não prosperaram, além do projeto de mapeamento das comunidades quilombolas rurais do Estado financiado pelo governo e de responsabilidade das lideranças quilombolas também bloqueados por questões orçamentárias.

De todas essas ações e projetos, a coordenadora da CONAQ – CE, demonstrou muita preocupação com relação a gestão e qualificação técnica das lideranças responsabilizadas. Questiona os compromissos políticos das lideranças e busca realizar um trabalho voluntário de conscientização da luta e união na defesa dos direitos e da cidadania do povo quilombola cearense.

Capella (2018), esclarece destacando quatro elementos na dimensão política essenciais ao aprendizado e que estão presentes na formulação e implementação das políticas: as ideias, os interesses, as instituições e os indivíduos.

As ideias podem ser a visão de mundo, representações sociais, ideologias que serão modificadas pelo uso dos instrumentos e da política pública. Essas ideias circulam em redes e, portanto, agregam ou perdem significados e se adequam ao contexto. Os interesses, que podem ser sociais e/ou econômicos ditam as regras da seleção do grupo social a ser atendido pela política e o potencial de investimento financeiro a depender da agenda do governo. As instituições que privilegiam os instrumentos da burocracia porque acreditam ser racionais e adequados a reprodução do poder coercitivo do governo. E, por último, o indivíduo, não necessariamente nessa ordem de apresentação, o indivíduo desempenha o papel de pressão, de resistência, de modificação do sistema de preferência puro do governo, da política pública, criando o conjunto de *efeitos não-antecipados* próprios da diferença entre a política pública formulada e implementada e seus resultados contraditórios.

Indo na contramão das teorias que analisam as fases da formulação e implementação das políticas, que consideram o formulador ou *policymakers* ou, ainda, os tomadores de decisão como os principais responsáveis pelo sucesso ou insucesso das políticas, acredita-se que os clientes são os mais ativos modificadores dos sistemas de preferências puros das políticas públicas do Estado, mediante ao nível

de interferências no contexto imediato, seja econômico, social, ideológico e político do usuário envolvido no atendimento da política.

Segundo Capella (2018), toda política pública envolve construções sociais, interpretações, expectativas e crenças que reproduzem realidades, modificam outras, envolvem disputas contínuas em torno da construção de projetos políticos individuais ou coletivos. Ou seja, é uma arena de disputa pelo poder, na qual haverá indivíduos vencedores e indivíduos vencidos. Dessa forma, a médio e longo prazo, os indivíduos, líderes comunitários, excluídos ou não dos processos das fases de formulação e implementação da política, programa ou intervenção da agenda do governo, se farão protagonistas políticos das ações herdadas dos conhecimentos técnicos, das disputas ideológicas e das tensões políticas da política pública que muitas das vezes já foram até extintas de forma institucionalizada.

São esses *efeitos não-antecipados*, representados pela constatação da permanência das ações influenciadas pelos conhecimentos técnicos, das disputas ideológicas e tensões políticas herdadas das políticas públicas, muitas das vezes já extintas, que chamam atenção. Como a liderança local, principalmente da comunidade do Alto Alegre, cooptou as tecnologias da reprodução social da época do Programa Brasil Quilombola, e as usa como fundamento de gestão na busca da efetivação dos direitos sociais e da prática da cidadania na comunidade.

Quando elaborou-se a premissa de que o PBQ se configura como política pública de consolidação da Política Nacional da Igualdade Racial, portanto, constituiu-se em um sistema de preferências puro do governo em ação, e conjecturou-se que não chegou a ser implementado na maioria das unidades da federação, por isso, o tratamento do “malogro” como variável em evidência na fase da implementação, e por derivar de uma série de elementos circunstanciais, inclusive de orçamentos, tinha-se a convicção de que a pesquisa seria encerrada sem conclusões definitivas.

Ao utilizar a categoria *efeitos não-antecipados* de Lowi (1964-72), como lupa para análise e avaliação do PBQ, na tentativa da aproximação teórico-metodológica entre o construto teórico das políticas públicas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes e os eixos da Agenda Social Quilombola, sabia do desafio de tratar variáveis em construção. Por isso a opção pela “customização”, objetivando uma aproximação provisória teórico metodológica de análise e avaliação dos eixos da Agenda Social Quilombola como parte operacional do PBQ enquanto base da Política Nacional da Igualdade Racial em construção.

Para além do desafio de lidar com a provisoriedade das variáveis da pesquisa, propôs-se ir além, almejou enxergar os *efeitos não-antecipados* da fase de formulação do PBQ na comunidade do Alto Alegre, Horizonte (Ceará), sem que a implementação tivesse sido efetivada.

Paradoxalmente a não implementação do PBQ no Ceará trouxe para as arenas políticas das lutas históricas dos blocos da população negra do Estado em torno do autorreconhecimento e dos direitos sociais e da cidadania, elementos motivadores dos *efeitos não-antecipados*, diretamente condicionados às discussões sobre as demandas constitucionais referentes aos blocos da população negra das classes dominadas de repercussão nacional acerca da Política Nacional da Igualdade Racial e do PBQ.

Provisoriamente seria o termo apropriado na abordagem das questões da análise e avaliação do PBQ na comunidade do Alto Alegre, Horizonte (Ceará), tendo em vista, as evidências do “estado da arte (FERREIRA, 2002)” referentes a todas as políticas estruturantes sejam elas políticas redistributivas, distributivas, regulatórias e constituintes. Por isso, usa-se a categoria “customizada” dos *efeitos não-antecipados*, para dar conta da pouca compreensão permitida das grandes transformações vividas pela comunidade no curto intervalo de tempo entre 2004 e 2015.

Os pesquisadores estão integrados à comunidade desde o ano de 2000 como professores da área das ciências sociais. Acompanham processos de formação acadêmica das crianças e jovens da comunidade quilombola como missão. Vivenciam dores provocadas pelo *silêncio* imposto pela força da *raça, racismo, discriminação, racismo estrutural, e gritos* de combates, engajamentos e sobrevivência por processos emancipatórios assumidos pela nova geração de quilombolas que luta pela efetivação das demandas constitucionais e que tem nos parceiros de luta a garantia da convivência cidadã.

A pesquisa é resultante da forte ligação afetiva à comunidade, da identificação com os blocos da população negra do país. Das questões ancestrais, da ligação com a terra, da defesa dos direitos e cidadania dos blocos discriminados e excluídos das classes dominadas que falam de nós, das nossas dores, angústias e sonhos, e que buscam a reparação histórica das injustiças e marginalidade pelas quais justificam o exercício das nossas profissões e definem nossas vidas.

Discutir políticas estruturantes significa inclusão, democracia, resgate dos valores que fazem a condição humana. Traz para as arenas de poder todos e todas brasileiros e brasileiras que fazem parte da sociedade de direitos.

A pesquisa se iniciou buscando caminhos para compreender os *efeitos não-antecipados* do PBQ, materialização da Política Nacional da Igualdade Racial, e evidenciou *efeitos* em situação de provisoriedade devido a contemporaneidade das tensões que definem o “estado da arte” na comunidade. Os *efeitos* em construção discutidos nas narrativas representadas nos trechos analisados nos capítulos e subseções da tese.

A tese vislumbrou a abertura da janela política das últimas décadas do século XX, como *cena política*. Localizou tensões nas arenas de poder, que proporcionaram a promulgação do texto constitucional de 1988, evidenciando a diversidade de narrativas que compõe a formação social brasileira. Mostrou o lado plural das arenas de interesses divergentes na reprodução do capital. E destacou o Estado como relação do equilíbrio de forças instável e condensação material das contradições permanentes da luta de classes, em busca da convergência das problemáticas até então tidas como problemas dos outros, tentando construir narrativas que consideram o pacto da branquitude ultrapassado historicamente.

A pesquisa fez-se entender o “estado da arte” dos *efeitos não-antecipados* do PBQ na comunidade Quilombola do Alto Alegre, Horizonte (Ceará), como sistema de preferências puro do Estado. E evidenciou profundas transformações a partir do resgate das raízes permanentes da cultura ancestral, do sagrado e da musicalidade como latências dos sentimentos da subversão e da rebeldia do povo remanescente de quilombolas que se apresentou como *efeitos não-antecipados* responsáveis pelas conquistas dos direitos sociais e da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: Conceitos e Análises em Revisão. **Revista Agenda Pública**. V. 3 – n. 2, pp. 12 - 42 – julho/dezembro, 2015.
- ALMEIDA, S. L. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019.
- AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima, GONÇALVES, Guilherme Quaresma, FAUSTINO, Samantha Haussmann Rodarte. **Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2014.
- AVRITZER, L. **Impasses da Democracia no Brasil**. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BENTO, C. **O pacto de Branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia** (uma defesa das regras do jogo). Tradução de: NOGUEIRA, M. A. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- BORÓN, A. **Nova hegemonia mundial: alternativas de mudanças e movimentos sociais**. – 1ª ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2004.
- _____. et all. SADER, E. e GENTILI, P. (orgs). – **Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado Democrático**. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- _____. et all. SADER, E. e GENTILI, P. (orgs). – **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** - Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- _____. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Tradução: SADER, E. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**; tradução: CABRAL, Á. – Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- CARNEIRO, S. **Racismo, Sexismo e Desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. - 16ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução: POLETI, I. D. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- COSTA, M. I. S., e IANNE, A. M. Z. O conceito de cidadania. **In: individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica (on line)**. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73.

COSTA, Ocleciano de Souza e SOUZA, Keyla Cristina Egashira Mendes. Análise da Institucionalização da Inclusão na Associação dos Remanescentes de Quilombo de Alto Alegre e Adjacências / CE: Presença e Voz das Mulheres na Tomada de Decisões. **Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**. V. 09, nº 02, p. 3 – 20, jul./dez. 2023.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. -2ª ed. – São Paulo: Cortez, 1996.

DAGNINO, E. Artigo: Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista de Sociologia e política**, Campinas, v. 3, n. 5, p. 139-164, out/2004.

DIAS, H. C. Teoria marxista e ideologia da negritude: encontros e de-sencontros. **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 46, p. 8-17, ANDES-SN, jun/2010.

DYE, Thomas D. *Understanding Public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984

FANON, F. **Os Condenados da Terra**. Tradução: MELO, J. L. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. Título original: *Les Damnés de la terre*.

FEATHERSTONE, M. **Cultura Global: Nacionalismo, Globalização e Modernidade**. Tradução: BRUNETTA, A. – 3ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1990. Título original: *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. Tradução: GALVÃO, M. E. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Título original: *Il Faut Defendre la Societé*.

_____. **Microfísica do Poder**. Tradução: MACHADO, R. 11ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001. Relatório Técnico.

GONZALES, L e HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

HOBBS, T. **Leviatã**. Tradução: MARIS, A. – São Paulo. – Martin Claret, 2005.

HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. e MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. (4ª reimpressão, 2014)

HOOKS, Bell. **Olhares Negros: Raça e Representação**. Editora Elefante, 2019

_____. Me gritaram negra! A poeta Victoria Santa Cruz. In: **Geledes**, 2013, s/p. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/me-gritaron-negra-a-poeta-victoria-santa-cruz/> Acesso: Junho 2024.

_____. Vivendo de amor. In: **Geledes**, 2010, s/p. Disponível em: <http://arquivo.geledes.org.br/areas-de-atuacao/questoes-de-genero/180-artigos-de-genero/4799-vivendo-de-amor> Acesso: Junho 2024

IANNE, O. **A sociedade global**. - 8ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais – acompanhamento e análise: Igualdade racial**. Brasília: Ipea, 2005.

_____. **Políticas sociais – acompanhamento e análise: Igualdade racial**. Brasília: Ipea, 2015.

_____. **Políticas sociais – acompanhamento e análise: Igualdade racial**. Brasília: Ipea, 2020.

_____. **Políticas sociais – acompanhamento e análise: Igualdade racial**. Brasília: Ipea, 2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, jan./jul. 2011.

JESSO, P. B. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 17, n. 33, pp. 131-144, jun./out. 2008-2009.

KI-ZERBO, J. et al. **História geral da África: Metodologia e pré-história da África**. Brasília: Ministério da Educação, 2011. v. 1.

LACERDA, Roberto dos Santos e SILVA, Gicélia Mendes. Desafios para construção do conceito afrocentrado de desenvolvimento em comunidades quilombolas no Brasil. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. V. 45, p. 294-315, abril de 2018.

LAURELL, A. C. (org). **Estado e políticas sociais no Neoliberalismo**. – 2ª. ed. – São Paulo: Cortez, 1997.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**. 16 jul. 1964.

_____. Decision making vs. policy making: toward and antidote for technocracy. **Public Administration Review**. v. 30, n. 3, may./jun. 1970.

_____. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**. v. 22, jul. /aug. 1972.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. in: **World Politics**. vol. XVI, 1964. Tradução: LOBOS, V. A. São Paulo: FUNDAP, 1984.

LOWI, T. **American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade**, New York, Atherton Press, 1963.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, jul-aug/1972, p. 298-310, 1972. Link <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>. Acesso em 13 março de 2024.

MADEIRA, M. Z. de A. Política de igualdade racial na realidade cearense EM PAUTA. - **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, - n. 45, v. 18, p. 148 – 164, 2020.

MARQUES, Carlos Eduardo, GOMES, Lílian. A Constituição de 1988 e a ressignificação dos quilombos contemporâneos: limites e potencialidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. RBCS, V. 28, nº 81, pp. 138-255, fevereiro/2013.

MARTINS, O. **Direitos quilombolas & dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. – Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2016.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**; tradução FERNANDES, F. 2.ed. - São Paulo: Expressão Popular, 2008. Título original: Zur Kritik der Politischen Oekonom.

MATOS, W. S. e GONÇALVES, B. E. Contribuições da Teoria do Reconhecimento da Axel Honnet para a pesquisa de Comunidades Quilombolas. **Revista Humanidades e Inovações**. V. 8, n. 65, pp. 359-374, nov/2021.

MBEMBE, A. **Necropolítica: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Tradução: SANTINI, R. São Paulo: N-1 Edições, 2018. Título original: Necropolitics.

MBEMBE, A. **Brutalismo**. Tradução: NASCIMENTO, Sebastião. São Paulo: N-1, 2021.

MÉSZÁROS, I. **O Poder da Ideologia**. Tradução: CASTANHEIRA, P. C. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004. Título original: The power of ideology.

_____. **A montanha que devemos conquistar**. Tradução: LAGOA, M. I. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. Título original: The Mountain we must conquer: reflections on the State.

MILONTI, R. M.; PERES, U. D.; e CALDAS, E. de L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. *Revista Administração Pública*. São Paulo. 2014. DIEESE-EACH/USP, <https://doi.org/10.1590/0034-76121430>

MOORE, C. **O Marxismo e a questão racial: Karl Marx e Friedrich Engels frente ao racismo e à escravidão**. Tradução: MADEIRA, B. G. Belo Horizonte: Nandyala, 2010.

MOURA, C. **Os Quilombos e a Rebelião Negra**. São Paulo: Editora Dandara, 2022.

_____. **Rebeliões da Senzala: Quilombos, Insurreições, Guerrilhas**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2020.

_____. **Sociologia do Negro Brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

NASCIMENTO, A. **O Quilombismo: documentos de uma Militância Pan-Africanista**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

NASCIMENTO, A. e SANTIAGO, R. N. O Estado capitalista na análise de Nicos Poulantzas. **Revista Captura e Crítica: direito, política e atualidade**. Florianópolis. C. 11m n. 1, pp. 196-219, 2022.

NEIROTTI, N. Avaliação na América Latina: paradigmas e práticas. **S. Kushner & E. Rotondo**, Vozes de avaliação da América Latina. Novas Instruções para a Avaliação, n. 134, p. 7 -16, 2014.

OLIVEIRA, Osvaldo Martins e MULLER, Cintia Beatriz. Considerações finais Direitos quilombolas: Identidade, Práticas Sociais e Território. **Direitos quilombolas & dever do Estado em 25 anos de Constituição Federal de 1988**. Organização OLIVEIRA, Osvaldo Martins. Rio de Janeiro, Associação Brasileira de Antropologia, 2016.

OMI, M. e WINANT, H. **Racial Formation in the United States**. 3ª Edição. Nova Iorque, 2014.

_____. **O Genocídio do Negro Brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado em Crise: As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado**. Tradução VIVEIROS, M. L. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1977.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. 2 ed. São Paulo. Martins Fontes, 1986.

RAMOS, Marília Patta, SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 46: p. 1271-1294, set/out. 2012.

REIS, B. P. W. Arena Política. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Fundap, 2013.

RIBEIRO, M. Institucionalização das Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil; percursos e estratégias - (1986 - 2010). São Paulo. 2013. 286 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Setor das Ciências da Saúde -. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2013.

RODRIGUES, V. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo. Universidade de São Paulo, v. 15, n. 57, p. 263-278, out/2010 a nov/2020.

RODRIGUES, R. N. **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2011. E-book. Disponível em: <http://books.scielo.org/>. Acesso em 14 mar. 2014.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas: tipologias e tipos de políticas públicas. **Livro Eletrônico**. IGEPP online in www.igepp.com.br, 2024.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, D. M. Os Quilombolas e sua inserção nas Políticas Públicas: subsídios à discussão da política de ATER quilombola. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, vol. 21, n. 2, pp. 1019-1043, 2017.

SANTOS, R. E. O Marxismo e a Questão Racial no Brasil: Reflexões Introdutórias. **Lutas Sociais**, São Luís, vol. 19, n. 34, p. 100-113, fev./abr.2015.

SOUZA, N. S. Tornar-se Negro ou As vicissitudes da identidade do negro brasileiro em ascensão social. **Revista Latinoamericana**. Rio de Janeiro, n. 37, pp. 2-11, 2021.

SILVA, A. C. **Um rio chamado Atlântico. A África no Brasil e o Brasil na África**. 5ª edição - Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 20.11.

SCHUCMAN, L. V. Racismo e Antirracismo: a categoria raça em questão Psicologia Política. **Psicologia Política**, v. 10, n. 19, pp. 41-55, jan./jun. 2010.

TELLES, V. S. Direitos sociais: afinal do que se trata? **Revista USP** – São Paulo, n. 37, pp. 34-45, mar./mai. 1998.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes & SAMPAIO, Camila Alves Machado. Análise Orçamentário do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o caso de uma política pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 53, v. 2, p. 461-480, mar. -abril/2019.

THALHEIMER, A. **INTRODUÇÃO AO MATERIALISMO DIALÉTICO: Fundamentos da Teoria Marxista**. Tradução: MONTEIRO, L. Edição da Livraria Cultura Brasileira, coleção Cultura Política e Economia, SP, SP. 2014.

WINANT, H. Repensar a Raça no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. Rio de Janeiro, v. IX, n. 1-2, pp. 1-24, jan./dez. 1994. Acessado em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/43833>.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. Tradução: HERRERA, C. M.– 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. Título original: Case study research: design and methods.