

Governança e Políticas Públicas em Comunidades Quilombolas Não Reconhecidas: Desafios e Perspectivas para a Gestão Pública no Estado do Pará

Elisângela Maria de Brito Pereira¹

Marinalva Cardoso Maciel²

Resumo:

Este artigo analisa como a ausência de reconhecimento formal de comunidades quilombolas afeta a efetividade das políticas públicas e os processos de governança no Estado do Pará. Com base em revisão bibliográfica e documental (CF/88, Decreto nº 4.887/2003, diretrizes do MIR, TCU) e em evidências de estudos recentes sobre racismo institucional e ambiental, discutem-se três frentes: (i) a evolução da gestão pública e da governança voltadas a comunidades tradicionais; (ii) o reconhecimento legal e sua centralidade para o acesso a direitos; e (iii) a implementação (e seus gargalos) de políticas em saúde, educação, segurança alimentar e regularização fundiária. Argumenta-se que a invisibilidade institucional produz falhas de desenho e execução, desde a não inclusão em cadastros e diagnósticos até a frágil coordenação intersetorial, resultando em baixa cobertura, lentidão na titulação e desigualdades persistentes. Como caminhos, propõem-se: governança participativa e deliberativa; dados desagregados por território/etnia; simplificação de fluxos para certificação e titulação; fortalecimento de arranjos em rede entre poder público, movimentos e universidades; e diretrizes para desenvolvimento territorial sustentável e pluriatividade. O estudo contribui ao campo da Administração ao evidenciar que reconhecimento jurídico é condição de possibilidade para a gestão pública produzir valor em contextos de diversidade socioterritorial.

Palavras-chave: Governança pública; Políticas públicas; Comunidades quilombolas; Reconhecimento jurídico; Racismo institucional; Amazônia/Pará

Abstract:

This article examines how the lack of formal recognition of quilombola communities undermines the effectiveness of public policies and governance processes in Pará State, Brazil. Drawing on a literature and document review (1988 Constitution, Decree 4,887/2003, federal guidelines, TCU framework) and on recent evidence regarding institutional and environmental racism, we discuss three dimensions: (i) the evolution of public management and governance for traditional peoples; (ii) the centrality of legal recognition to access rights; and (iii) implementation gaps in health, education, food security and land regularization. We argue that institutional invisibility generates design and execution failures—from exclusion in registries and diagnostics to weak intersectoral coordination—resulting in low coverage, slow titling, and persistent inequalities. Policy avenues include participatory and deliberative governance, disaggregated data by territory/ethnicity, streamlined procedures for certification

¹Administradora, Especialista em Desenvolvimento Institucional, Orçamento e Finanças (NAEA/UFPA), Mestranda em Administração no PPGAD/ICSA/UFPA. E-mail: britoelisangela702@gmail.com.

²Doutora em Economia (UFPE). Professora e pesquisadora (PPGAD/ICSA/UFPA). E-mail: marinalvamaciel@gmail.com.

and titling, stronger networked arrangements among government, social movements and universities, and guidelines for sustainable territorial development and pluriactivity. The paper contributes to Public Administration by showing that legal recognition is a necessary condition for value creation in socio-territorially diverse contexts.

Keywords: Public governance; Public policy; Quilombola communities; Legal recognition; Institutional racism; Amazon/Pará

1 Introdução

As Comunidades Tradicionais Quilombolas (CTQs) correspondem a territórios ocupados por comunidades negras, em sua maioria rurais, que preservam práticas culturais e sociais herdadas do período da escravidão, mantendo uma relação particular com o ecossistema (MACEDO, 2021). Historicamente, o termo quilombo designava locais de resistência formados por africanos escravizados que fugiam do cativeiro. Contudo, após a Constituição Federal de 1988, o conceito foi ressignificado, passando a compreender “grupos étnico-raciais, segundo critério de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada à resistência à opressão histórica sofrida” (MACEDO, 2021, p. 35). Essa concepção atual enfatiza a identidade e o território como elementos centrais para a definição das comunidades quilombolas (MACEDO, 2021).

A luta histórica dessas comunidades pelo território é marcada por conflitos com o poder público e o mercado, que frequentemente veem suas terras como mercadorias e não como espaços de reprodução social e cultural (MACEDO, 2021). A relevância do tema se acentua diante da constatação de que, embora a Constituição de 1988 tenha garantido o direito à propriedade definitiva das terras (art. 68 do ADCT), o processo de titulação é lento e burocrático (MACEDO, 2021; CESE, 2025). Essa morosidade gera insegurança jurídica e expõe as comunidades a ameaças, como especulação imobiliária e violência (MACEDO, 2021; CESE, 2025). A investigação busca, portanto, compreender as estratégias de organização e resistência dessas comunidades para garantir não apenas seus direitos territoriais, mas também o acesso a políticas públicas que promovam um desenvolvimento alinhado às suas especificidades culturais e sociais (MACEDO, 2021).

Diante desse cenário, este estudo objetiva analisar os desafios e perspectivas da gestão e da governança pública no atendimento às comunidades quilombolas não reconhecidas, com

foco no Estado do Pará, partindo-se do seguinte problema de pesquisa: como a ausência de reconhecimento formal das comunidades quilombolas compromete a efetividade das políticas públicas e os processos de governança na gestão pública no Estado do Pará? E para direcionar essa investigação foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Discutir o conceito de governança e sua aplicabilidade na gestão pública voltada a comunidades tradicionais;
- b) Mapear as principais políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas (PRONAF³, PAA⁴, PNAE⁵, assistência técnica, saúde, educação etc.);
- c) Examinar os impactos institucionais e sociais da ausência de certificação das comunidades quilombolas no Pará;
- d) Refletir sobre estratégias e diretrizes para uma gestão pública mais inclusiva e equitativa.

Ainda, com base nos objetivos e problema levantado, formulam-se as seguintes hipóteses: (i) a ausência de reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas no Pará contribui para a sua invisibilidade institucional e exclusão de políticas públicas; (ii) a exclusão institucional reforça desigualdades sociais e econômicas, configurando situações de racismo institucional e ambiental; e (iii) experiências locais de organização social e de redes associativas podem constituir caminhos para maior inclusão e fortalecimento da governança pública.

Diante desta breve contextualização, este artigo propõe uma reflexão sobre o conceito de governança e políticas públicas em comunidades quilombolas não reconhecidas, estruturado em quatro seções: Gestão pública, governança e comunidades tradicionais; Reconhecimento legal e cidadania quilombola no Brasil; Políticas públicas e comunidades quilombolas não reconhecidas no Pará; Desafios da exclusão institucional para a gestão pública.

2 Gestão pública, governança e comunidades tradicionais

A gestão pública e a governança são reveladas como conceitos em evolução, cruciais para a eficiência do Estado e para a resposta às demandas sociais, enquanto as comunidades

³ PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

⁴ PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

⁵ PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

tradicionais, como as quilombolas, emergem como sujeitos de direitos que desafiam e dialogam com essas estruturas estatais.

2.1 Gestão Pública e Governança: Da Reforma do Estado à Nova Governança Pública

A gestão pública é o aparelho do Estado organizado para executar serviços e satisfazer as necessidades da população, colocando em prática as decisões políticas e governamentais (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020). Segundo Bresser-Pereira (1996), sua evolução está ligada à Reforma do Estado dos anos 90, que buscou redefinir o papel estatal diante de uma crise fiscal e de intervenção, envolvendo quatro processos básicos:

- a) **Delimitação das funções do Estado**, através da privatização, terceirização e "publicização" (transferência de serviços sociais e científicos para o setor público não-estatal).
- b) **Redução da interferência do Estado** através da desregulação, visando maior controle via mercado.
- c) **Aumento da governança**, ou seja, da capacidade financeira e administrativa do governo de implementar suas decisões.
- d) **Aumento da governabilidade**, que é a capacidade política de intermediar interesses e garantir legitimidade.

O conceito de governança é central nesse processo. Em sentido amplo, refere-se a um processo complexo de tomada de decisão que ultrapassa o governo (MATIAS-PEREIRA, 2020). Para o Tribunal de Contas da União (2020), a governança pública organizacional consiste na aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com o objetivo de entregar resultados de qualidade aos cidadãos. É importante destacar que governança não se confunde com gestão: a primeira exerce uma função direcionadora, enquanto a segunda é executora.

A evolução da gestão pública levou ao esvaziamento da agenda da Nova Gestão Pública (NPM), voltada à adaptação de modelos gerenciais do setor privado, e à ascensão da Nova Governança Pública (NGP). A NGP não se preocupa apenas com os resultados ofertados à sociedade, mas também com os meios pelos quais são alcançados, valorizando a participação do cidadão como parceiro (stakeholder) na definição de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2020).

2.2 Comunidades Tradicionais (Quilombolas) como Sujeitos de Direito na Gestão Pública

As comunidades quilombolas são grupos étnicos, predominantemente negros, que se autodefinem a partir de relações específicas com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade e práticas culturais próprias (INCRA, 2025). Sua inserção na agenda governamental é recente e marcada por lutas contra um histórico de negação e invisibilidade, sustentado pelo mito da democracia racial (SILVA, 2018).

A Constituição de 1988 foi um marco fundamental ao garantir direitos a esses grupos, especialmente por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que reconhece aos “remanescentes das comunidades dos quilombos” a propriedade definitiva das terras que ocupam. A partir daí, iniciou-se um intenso debate sobre o significado do termo quilombola. Uma interpretação inicial, mais restrita, buscava um sentido histórico ligado à fuga e resistência durante a escravidão. No entanto, prevaleceu uma “ressignificação” do termo, apoiada pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), que passou a entender as comunidades quilombolas como grupos étnicos. Essa abordagem, baseada na teoria de Fredrik Barth, valoriza a autoatribuição como critério central de identificação (MATOS; EUGÊNIO, 2018).

Essa mudança conceitual foi crucial para que o direito à terra fosse compreendido como coletivo e não individual, e para que a identidade quilombola fosse afirmada politicamente. O Decreto nº 4.887/2003 regulamentou o procedimento de titulação, adotando o critério da autoatribuição e definindo o INCRA como órgão federal competente (HENRIQUES FILHO, 2011).

2.3 Desafios da Governança e da Gestão Pública para as Comunidades Tradicionais

Apesar dos avanços legais, a efetivação dos direitos das comunidades quilombolas revela as complexidades e os limites da gestão pública e da governança no Brasil. Os desafios podem ser analisados a partir dos “domínios de poder” propostos por Patrícia Hill Collins e aplicados ao contexto brasileiro por Silva (2018):

- a) **Domínio Estrutural:** Refere-se a como as instituições reproduzem desigualdades (SILVA, 2018). Embora tenham sido criadas leis e políticas públicas, como cotas, o Estatuto da Igualdade Racial e a titulação de terras,

essas conquistas resultam de disputas intensas e conciliações que, muitas vezes, limitam seu alcance (SILVA, 2018). Por exemplo, a política de titulação de terras é marcada pela lentidão e burocracia, gerando conflitos com fazendeiros e grileiros (HENRIQUES FILHO, 2011; CESE, 2025). A sobreposição de territórios quilombolas com Unidades de Conservação, como no caso da comunidade de Santo Antônio do Guaporé, exige a construção de planos de utilização e processos de desafetação complexos (SILVA, 2021).

- b) **Domínio Disciplinar:** Diz respeito às práticas organizacionais que podem “minar” a implementação de políticas (SILVA, 2018). A baixa representatividade de pessoas negras em cargos de decisão na burocracia governamental e a resistência de agentes públicos à agenda racial podem dificultar a execução de medidas (SILVA, 2018). A falta de regulamentação ou a não aplicação de normas, como ocorreu com o Programa Nacional de Ações Afirmativas (Decreto nº 4.228/2002), exemplifica essa resistência (SILVA, 2018).
- c) **Domínio Hegemônico:** Relaciona-se à ideologia e à cultura que justificam as desigualdades (SILVA, 2018). O mito da democracia racial foi um poderoso obstáculo, e seu enfrentamento exige políticas como a Lei nº 10.639/2003, que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira. Contudo, sua implementação ainda enfrenta barreiras, como a falta de material didático e a intolerância religiosa (SILVA, 2018).

A boa governança para essas comunidades exigiria, portanto, não apenas a criação de leis, mas a garantia de sua aplicação efetiva, com transparência, participação social, accountability e integridade (MATIAS-PEREIRA, 2022). Isso inclui a simplificação dos processos de titulação, o fortalecimento de órgãos como o INCRA e a Fundação Cultural Palmares, bem como a criação de canais efetivos de diálogo e participação que reconheçam o protagonismo e os saberes dessas comunidades na gestão de seus territórios e na preservação ambiental (CESE, 2025).

3 Reconhecimento legal e cidadania quilombola no Brasil

O reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas no Brasil está diretamente relacionado ao processo de redemocratização e às lutas do movimento negro por direitos,

sendo resultado de uma longa e articulada mobilização política que ganhou força e visibilidade durante a transição democrática do país (MACEDO et al., 2021).

A Constituição Federal de 1988 constitui um marco histórico nesse sentido ao determinar, em seu artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Esse dispositivo constitucional alicerçou a existência jurídica das comunidades quilombolas, incluindo o direito à terra, à preservação da memória, à cultura e aos modos de vida desses grupos (ARRUTI, 2006; LEITE, 2000).

3.1 A Conquista na Constituição de 1988: O Marco da Redemocratização

O ponto de virada para o reconhecimento jurídico foi a Constituição Federal de 1988, promulgada no auge do processo de redemocratização do Brasil (CHAGAS, 2001). Antes dela, a legislação tratava os quilombos sob uma perspectiva punitiva, como uma ameaça à ordem escravocrata.

- a) Ação dos Movimentos Sociais: A inclusão do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) foi uma consequência direta da atuação dos movimentos sociais negros e de parlamentares engajados com a causa durante a Assembleia Constituinte (ARRUTI, 2006). Esse período, que coincidiu com as comemorações do centenário da abolição, foi um momento decisivo para dar visibilidade à temática racial no Estado brasileiro.
- b) Resignificação do Termo "Quilombo": A Constituição reinstituiu a categoria jurídico-legal de "quilombo" no período republicano, mas sob o viés da remanescência. Isso gerou intenso debate e exigiu uma resignificação do termo, afastando-o da visão histórica restrita de escravos fugitivos e aproximando-o de uma identidade étnica e política contemporânea (LEITE, 2000; ARRUTI, 2006). Essa nova discursividade foi impulsionada pela pressão dos movimentos sociais e pelo campo das ciências sociais.

3.2 A Luta Contínua do Movimento Negro Pós-Constituição

O reconhecimento constitucional foi apenas o primeiro passo. A luta do movimento negro continuou sendo essencial para transformar o direito previsto em políticas públicas efetivas (CHAGAS, 2001).

- c) Marcha Zumbi dos Palmares (1995): Organizada por movimentos negros de todo o país, esta marcha em Brasília foi um segundo momento crucial (SILVA; DALOSTO; DALOSTO, 2018). As reivindicações levaram à criação de grupos de trabalho interministeriais para elaborar políticas para a população negra, embora os avanços concretos tenham sido lentos devido à agenda neoliberal da época.
- d) Influência da Conferência de Durban (2001): A 3ª Conferência Mundial contra o Racismo impulsionou a adoção de ações afirmativas na agenda política brasileira (ABPN, 2021). Como resultado, já no primeiro ano do governo Lula (2003), foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).
- e) Regulamentação e Definição Jurídica: O movimento negro foi fundamental na pressão pela regulamentação do Art. 68 do ADCT. O Decreto nº 4.887/2003 é um marco dessa luta, pois consolidou uma definição baseada na autoatribuição, reconhecendo os quilombolas como "grupos étnico-raciais [...] com trajetória histórica própria, dotada de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida" (BRASIL, 2003).

3.3 O Autorreconhecimento como Ato Político

A própria organização das comunidades para se reconhecerem como quilombolas é uma expressão da luta política.

- a) Superação do Estigma: Por muito tempo, a denominação "nego" era vista como insulto, e havia resistência em se autoidentificar como quilombola devido ao preconceito. Foi necessária a intervenção de lideranças locais e do movimento negro para que as comunidades se apropriassem de sua história e transformassem o estigma em uma bandeira de luta (MACEDO et al., 2021).
- b) Apropriação da Categoria Jurídica: Grupos sociais, mobilizados por diversas organizações, passaram a se reconhecer na categoria "remanescentes de

quilombo" para ativar os mecanismos do Estado e lutar pela certificação e titulação de seus territórios (CHAGAS, 2001).

4 Políticas públicas e comunidades quilombolas não reconhecidas no Pará

Embora, com base na literatura pesquisada, não haja informações específicas sobre comunidades quilombolas não reconhecidas no estado do Pará, é possível construir uma análise sobre a implementação de políticas públicas e os desafios enfrentados por essas populações na região, o que, por extensão, afeta diretamente aquelas que ainda buscam o reconhecimento formal (SOARES, s.d.).

A falta de reconhecimento oficial, como a certificação pela Fundação Cultural Palmares, é um impedimento significativo para o acesso a direitos e programas governamentais, tornando essas comunidades ainda mais vulneráveis (BRASIL, 2023).

4.1 O Contexto das Políticas Públicas para Quilombolas

As políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas são relativamente recentes e buscam garantir direitos historicamente negados. Programas como o Aquilomba Brasil e a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGTAQ) foram criados para promover o acesso à terra, infraestrutura, inclusão produtiva e cidadania (SOARES, s.d.; BRASIL, 2023).

Contudo, a efetivação dessas políticas depende fundamentalmente do reconhecimento formal da comunidade, que se inicia com a autodeclaração e a certificação junto à Fundação Cultural Palmares (FCP) (BRASIL, 2023). Sem essa certificação, uma comunidade não consegue, por exemplo, iniciar o processo de titulação de seu território junto ao INCRA (BRASIL, 2023).

4.2 Desafios no Acesso à Educação no Pará e no Brasil

As fontes destacam a Educação Escolar Quilombola (EEQ) como um direito essencial, mas que enfrenta enormes desafios, especialmente em estados com grande população quilombola como o Pará (SOARES, s.d.). Para uma comunidade não reconhecida, a situação é ainda mais precária, pois a falta do status oficial dificulta a reivindicação de escolas adequadas e de políticas educacionais específicas.

Os principais desafios, que se aplicam a todas as comunidades, mas são agravados para as não reconhecidas, incluem:

- a) Falta de infraestrutura: Muitas comunidades estão em áreas remotas, com escolas inadequadas, dificuldade de transporte e sem acesso à internet, o que prejudica o aprendizado de crianças e jovens (SOARES, s.d.).
- b) Invisibilidade cultural: A história e a cultura quilombola são frequentemente invisíveis nos materiais didáticos e nas grades curriculares, o que contribui para a discriminação e dificulta a construção de uma educação inclusiva (SOARES, s.d.).
- c) Falta de investimento: A ausência de políticas públicas específicas e de recursos financeiros suficientes impede a construção de boas estruturas escolares, a formação adequada de professores e a produção de materiais didáticos contextualizados (SOARES, s.d.).

No Pará, o Instituto Federal do Pará (IFPA) é mencionado como uma das instituições que oferece cursos de aperfeiçoamento em Educação Escolar Quilombola, numa tentativa de formar professores para lidar com as especificidades locais e combater o racismo na educação básica. No entanto, o acesso a essas formações por educadores de comunidades não reconhecidas pode ser um desafio (SOARES, s.d.; BRASIL, 2023).

4.3 A Questão Territorial e o Racismo Ambiental

A falta de reconhecimento agrava a vulnerabilidade das comunidades frente ao racismo ambiental, fenômeno que se manifesta quando os danos ambientais de grandes empreendimentos (agronegócio, mineração, energia) recaem desproporcionalmente sobre territórios de populações étnicas e vulnerabilizadas (NASCIMENTO, 2019; RANGEL, 2021).

No Brasil, o racismo ambiental frequentemente se territorializa através da expulsão de grupos étnicos de seus territórios para dar lugar a megaempreendimentos (NASCIMENTO, 2019; BARBOSA, 2022).

Uma comunidade não reconhecida no Pará, um estado com forte presença do agronegócio e da mineração, fica em situação de extrema fragilidade, pois não possui a segurança jurídica do título territorial para se defender de invasões, grilagem ou da sobreposição de projetos extrativistas (SOUZA; CHAVEIRO, 2019; BARBOSA; MONTENEGRO GÓMEZ, 2021).

A luta pelo território é, portanto, o eixo central do combate ao racismo ambiental, pois é no território que se dão as relações com a natureza e a reprodução do modo de vida quilombola (NASCIMENTO, 2019).

4.4 Caminhos para o Reconhecimento e Acesso a Políticas

Para uma comunidade quilombola não reconhecida no Pará, o primeiro passo para acessar políticas públicas é buscar o reconhecimento formal. O processo, conforme descrito nas fontes, envolve:

Autodefinição: A comunidade deve se organizar e se autodeclarar como quilombola (BRASIL, 2023; RANGEL, 2021).

Certificação na Fundação Cultural Palmares (FCP): É necessário apresentar uma ata de assembleia, um relato histórico da comunidade e um requerimento de certificação à FCP. Essa certificação é a porta de entrada para outras políticas (BRASIL, 2023).

Busca por direitos: Com o certificado, a comunidade pode iniciar o processo de regularização fundiária junto ao INCRA, solicitar a inclusão em programas como o Bolsa Verde (BRASIL, 2023), Minha Casa, Minha Vida Rural (BRASIL, 2023) e ter acesso a políticas de saúde e educação específicas, como o PDDE Quilombola (BRASIL, 2023).

Em resumo, as comunidades quilombolas não reconhecidas no Pará enfrentam uma “invisibilidade institucional” que as impede de acessar o conjunto de políticas públicas desenvolvidas para essa população. A falta de reconhecimento formal as deixa desprotegidas diante de conflitos fundiários e do racismo ambiental, além de limitar severamente o acesso a direitos básicos como educação de qualidade e infraestrutura. A organização comunitária para buscar a autodeclaração e a certificação é, portanto, o caminho fundamental para a conquista da cidadania e a efetivação de seus direitos.

5 Desafios da exclusão institucional para a gestão pública

A exclusão institucional representa um conjunto significativo de desafios para a gestão pública, especialmente no que tange à implementação de políticas sociais voltadas para grupos historicamente marginalizados, como as comunidades quilombolas (SOUZA, 2019; MACEDO et al., 2021). Com base na pesquisa realizada, os desafios manifestam-se em diversas áreas, desde o desconhecimento e a má interpretação das normativas por parte dos

gestores até a perpetuação de práticas que reforçam a invisibilidade e a precariedade no acesso a direitos básicos (SOUZA, 2019).

5.1 Principais Desafios para a Gestão Pública

5.1.1 Desconhecimento e Má Interpretação da Legislação

Um dos desafios mais proeminentes é a falta de conhecimento de gestores e implementadores sobre os marcos legais e normativos que preveem atendimento diferenciado para grupos específicos, como as comunidades quilombolas (SOUZA, 2019).

- a) Legislação **ignorada**: Muitos profissionais desconhecem a previsão legal de assistência específica para quilombolas, como a Portaria nº 137 de 2006, que institui normas para a implementação de CRAS Quilombolas. Em municípios do Vale do Mucuri (MG), gestores e implementadores entrevistados relataram não saber da existência dessa modalidade de CRAS (SOUZA, 2019).
- b) Interpretação **equivocada de princípios universais**: Gestores públicos frequentemente interpretam o princípio da universalidade como a obrigação de “tratar todos da mesma maneira”, o que os leva a considerar o atendimento prioritário ou específico como uma forma de discriminação ou injustiça. Essa visão desconsidera a necessidade de equidade para superar desigualdades históricas, tratando a especificidade como um fator de exclusão e não de inclusão (SOUZA, 2019).
- c) Foco **na demanda espontânea**: A gestão dos serviços de assistência social, como o CRAS, muitas vezes se limita a atender as demandas que chegam espontaneamente, sem um planejamento proativo para alcançar populações com maior dificuldade de acesso ou com necessidades específicas que não se enquadram nos atendimentos gerais (SOUZA, 2019).

5.1.2 Racismo Institucional e Invisibilidade

O racismo institucional é um mecanismo central que produz e legitima a exclusão, operando de forma difusa no funcionamento cotidiano das instituições públicas (MACEDO et al., 2021). Ele se manifesta na oferta desigual de serviços e na criação de barreiras que perpetuam a invisibilidade desses grupos (SOUZA, 2019).

- a) Invisibilidade nas práticas cotidianas: Mesmo sabendo da existência de comunidades quilombolas, gestores e implementadores minimizam suas especificidades, o que resulta na sua exclusão das políticas públicas. Por exemplo, um profissional do CREAS de Teófilo Otoni relatou ter atendido famílias quilombolas sem saber de sua identidade, pois a prioridade é dada a todos os casos de forma “geral, não específico” (SOUZA, 2019).
- b) Não reconhecimento da identidade negra como fator de risco: A gestão pública, em grande parte, não considera a identidade negra como um indicador de risco e vulnerabilidade social, o que impede a formulação de ações contextualizadas e eficazes. Esse fenômeno é agravado pelo “mito da democracia racial”, que historicamente minimiza a questão racial no Brasil (SOUZA, 2019).
- c) Produção de iniquidades: O racismo institucional se traduz na distribuição desigual de serviços, benefícios e oportunidades, aprofundando as iniquidades. Um exemplo claro é o baixo percentual de famílias quilombolas beneficiárias do Programa Bolsa Família em uma comunidade do Rio Grande do Norte, apesar de a maioria estar no CadÚnico e viver em extrema pobreza (MACEDO et al., 2021).

5.1.3. Estruturas e Recursos Inadequados

A falta de estrutura física, recursos financeiros e pessoal qualificado é um obstáculo crônico que impede a efetivação das políticas sociais, especialmente em municípios de pequeno e médio porte (SOUZA, 2019).

Carência de profissionais e instabilidade: As equipes são frequentemente reduzidas e compostas por funcionários terceirizados, que são dispensados conforme interesses políticos locais, gerando instabilidade e dificultando a criação de vínculos com as comunidades (SOUZA, 2019).

Falta de infraestrutura: Muitas secretarias de assistência social não possuem sede própria, estrutura adequada para garantir sigilo profissional, ou mesmo veículos para locomoção, o que dificulta o atendimento a comunidades rurais e isoladas. Em Ouro Verde de Minas, a falta de recursos e estrutura foi a justificativa para não atender a zona rural (SOUZA, 2019).

Desmonte e cortes orçamentários: A gestão pública enfrenta o desafio do desmonte das políticas sociais, agravado por medidas como a PEC do Teto dos Gastos Públicos, que reduziram drasticamente os investimentos. Entre 2017 e 2019, os gastos com assistência social sofreram reduções anuais que variaram de 21% a 37%, impactando diretamente o atendimento nos CRAS⁶ e CREAS⁷ e ameaçando o fechamento de casas de acolhimento (SOUZA, 2019).

5.1.4. Lógica de Implementação "de Cima para Baixo" e Falta de Participação Social

A gestão das políticas muitas vezes opera de forma não participativa, impondo ações que não dialogam com as realidades e necessidades dos usuários, o que leva ao esvaziamento das atividades (SOUZA, 2019).

Oficinas e programas não contextualizados: As atividades desenvolvidas pelos CRAS, como oficinas de artesanato, são frequentemente planejadas sem a participação dos interessados, o que resulta em baixo engajamento, principalmente do público adulto. Em Pescador, a oficina de capoeira foi implantada sem discussão prévia com a comunidade, partindo do pressuposto de que seria um resgate cultural necessário (SOUZA, 2019).

Burocratização e clientelismo: Em municípios menores, a gestão é fortemente influenciada por práticas de apadrinhamento, favoritismo e clientelismo, onde interesses partidários se sobrepõem ao interesse social, conduzindo à inoperância das políticas (SOUZA, 2019).

5.1.5. Dificuldades na Regularização Fundiária

A garantia do território é fundamental para a reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades quilombolas (MACEDO et al., 2021). No entanto, a gestão pública enfrenta enormes desafios para efetivar a titulação de terras.

Burocracia e interesses políticos: O processo de titulação é lento e burocrático, sendo agravado por jogos políticos e interesses econômicos de grandes proprietários rurais e empresários (MACEDO et al., 2021).

⁶ CRAS - Centro de Referência de Assistência Social, integrante do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

⁷ CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social, é uma unidade pública estatal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) responsável pela proteção social especial de média complexidade.

Baixo índice de titulação: Apesar de existirem mais de 3.000 comunidades quilombolas certificadas no Brasil, menos de 10% delas possuem a titulação definitiva de suas terras, o que demonstra uma falha estrutural do Estado em garantir um direito constitucional (MACEDO et al., 2021; SILVA, 2019). A lentidão nesse processo é uma manifestação do racismo institucional, que desconsidera as narrativas históricas e memórias das comunidades como prova de ocupação (MACEDO et al., 2021).

Em resumo, a exclusão institucional desafia a gestão pública a superar a invisibilidade de grupos vulneráveis, combater o racismo estrutural dentro de suas próprias instituições, adequar suas práticas a uma lógica de equidade em vez de uma igualdade formalista e garantir recursos e estruturas que permitam a real efetivação dos direitos sociais.

6 Conclusão e implicações para a Administração

A investigação demonstra que a organização social interna, embora importante, não é suficiente para garantir o protagonismo das comunidades no acompanhamento das políticas públicas. É a busca por parcerias e a formação de redes com o poder público, o mercado, movimentos sociais e outras instituições (como universidades e ONGs) que possibilita o fortalecimento necessário para o exercício do controle social e o fomento ao desenvolvimento sustentável (MACEDO, 2021).

Instituições como o Colegiado da Baía da Ilha Grande (Colegiado BIG), o Fórum das Comunidades Tradicionais (FCT) e a Fundação Oswaldo Cruz (OTSS/Fiocruz) foram identificadas como cruciais, pois promovem a produção e o intercâmbio de conhecimento, fortalecendo as redes e apoiando as comunidades. A Comunidade do Campinho, por exemplo, mesmo sem apoio governamental direto e específico, reinventou-se ao buscar esses meios de articulação, legitimando-se como ator ativo no monitoramento das políticas públicas (MACEDO, 2021).

Implicações para a Administração Pública

- a) **Reconhecer e fomentar redes e parcerias:** A Administração Pública deve abandonar modelos de gestão isolados e "de cima para baixo". Em vez disso, precisa criar e fortalecer espaços de diálogo e cooperação com as comunidades, movimentos sociais e outras instituições. Isso significa promover um ambiente onde a participação cidadã não seja apenas formal, mas um componente central

no planejamento, implementação e fiscalização das políticas (MACEDO, 2021).

- b) **Superar o racismo institucional e a invisibilidade:** As fontes revelam uma histórica desvalorização da cultura africana, que se reflete na inatividade do poder público em promover políticas de inclusão efetiva (MACEDO, 2021). A administração precisa proteger ativamente as raízes históricas e culturais das CTQs, incluindo o direito ao território, e combater a lógica mercantil que vê as terras quilombolas apenas como mercadoria, e não como espaços de reprodução social e cultural (MACEDO, 2021; SILVA; PINHEIRO, 2020). A falta de acesso a programas como o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar exemplifica essa falha (MACEDO, 2021).
- c) **Adotar uma gestão social deliberativa e participativa:** A gestão pública deve se pautar por princípios de cidadania deliberativa, como inclusão, autonomia e busca pelo bem comum. As decisões que afetam as comunidades precisam ser tomadas de forma coletiva e dialógica, com a participação de todos os atores envolvidos. Atualmente, o poder público local frequentemente desconsidera o modo de vida tradicional e impõe suas próprias visões, gerando conflitos e deslegitimando as ações (MACEDO, 2021).
- d) **Promover o desenvolvimento territorial sustentável e a pluriatividade:** A Administração Pública deve implementar programas que incentivem a geração de renda a partir das potencialidades locais, como o turismo de base comunitária, o artesanato e a agroecologia. É crucial que essas políticas respeitem a identidade e o modo de vida das comunidades, evitando a mercantilização de sua cultura. A falta de apoio ao escoamento de produtos e a burocracia para acesso a créditos (como a DAP⁸) são barreiras que a gestão precisa remover (MACEDO, 2021).
- e) **Garantir o protagonismo dos atores locais:** A sustentabilidade almejada pelas CTQs está intrinsecamente ligada à necessidade do protagonismo dos atores locais no processo de gestão e controle social das políticas públicas que lhes dizem respeito. A Administração deve atuar como facilitadora desse processo, oferecendo suporte técnico e institucional, mas garantindo que as comunidades sejam as protagonistas de seu próprio desenvolvimento. A

⁸ DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf, um documento que qualifica agricultores familiares para obterem crédito e apoio do governo brasileiro

dificuldade de participação das CTQs em instâncias como conselhos municipais, muitas vezes por falta de autonomia ou comunicação, precisa ser ativamente combatida (MACEDO, 2021).

Em resumo, as fontes pesquisadas indicam que a Administração Pública precisa se transformar de uma estrutura burocrática e, por vezes, opressora, para uma parceira ativa e facilitadora do desenvolvimento autônomo das comunidades quilombolas. Isso implica reconhecer a importância das redes de articulação, combater o racismo institucional, adotar práticas de gestão verdadeiramente participativas e fomentar o protagonismo local, garantindo que as políticas públicas sejam ferramentas de emancipação e não de controle.

Referências

ABPN – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES/AS NEGROS/AS. **A ABPN e as políticas de ações afirmativas no Brasil: diagnóstico e estratégias**. Brasília: EPAA/ABPN, 2021. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/>. Acesso em: 28 set. 2025.

ARRUTI, José Maurício Andion. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. São Paulo: EDUSP, 2006.

BARBOSA, Aline Miranda; MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge Ramón. A territorialização do racismo ambiental em comunidades quilombolas do município de Seabra – Bahia. **Revista da ABPN**, v. 14, ed. esp., p. 95-120, 2022. Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2003.

BRASIL. **Cartilha Aquilomba Brasil – Políticas Públicas para as Comunidades Quilombolas**. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/.../cartilha-aquilomba-brasil-site.pdf>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1996.

CESE – COORDENAÇÃO ECUMÊNICA DE SERVIÇO. **Quilombolas: história, direitos e desafios**. 2025. Disponível em: <https://www.cese.org.br/blog/quilombolas-historia-direitos-e-desafios/>. Acesso em: 28 set. 2025.

CHAGAS, Miriam de Fátima. A política do reconhecimento dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 7, n. 15, p. 209-235, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/>. Acesso em: 28 set. 2025.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio. **Quilombola: a legislação e o processo de construção de identidade de um grupo social negro**. [S.l.: s.n.], 2011.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Quilombolas**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/>. Acesso em: 28 set. 2025.

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Revista USP**, São Paulo, n. 46, p. 46-57, 2000.

MACEDO, João Paulo; DANTAS, Candida; DIMENSTEIN, Magda; LEITE, Jáder; ALVES FILHO, Antônio; BELARMINO, Victor Hugo. Condições de vida, acesso às políticas e racismo institucional em comunidades quilombolas. **Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 14, e15488, 2021. DOI: <https://doi.org/10.36298/gerais202114e15488>.

MACEDO, Lucimar Ferraz de Andrade. **Comunidades tradicionais quilombolas do Território da Baía de Ilha Grande – BIG/RJ: gestão e controle social**. 2021. 289 f. Tese (Doutorado em Educação Agrícola) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2021. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/6707>. Acesso em: 28 set. 2025.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança pública, integridade e accountability**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MATOS, Wesley Santos de; EUGÊNIO, Benedito Gonçalves. Comunidades quilombolas: elementos conceituais para sua compreensão. **Revista da ABPN**, v. 10, n. 25, p. 77-101, 2018. *(ajustar páginas se necessário)*

NASCIMENTO, Bruno Lopes do. Racismo ambiental e geografia: uma abordagem possível? **Revista da ABPN**, v. 11, n. 29, 2019. *(completar páginas quando disponível)*

RANGEL, Tauã Lima Verdan. Racismo ambiental às comunidades quilombolas. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos – RIDH**, v. 9, n. 1, 2021. *(ou 2016, conforme a versão efetivamente usada; alinhar ao ano citado no texto)*

SILVA, Cássius Dunck Dalosto; DALOSTO, João Augusto Dunck; DALOSTO, Maria da Graça. Políticas públicas e os quilombos no Brasil: da Colônia ao Governo Michel Temer. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 22, n. 1, p. 545-564, 2018.

SILVA, Janaina dos Santos. **Educação escolar quilombola no Pará: desafios e perspectivas**. [S.l.: s.n.], s.d. *(material institucional; incluir link e/ou local/entidade se houver)*

SILVA, Sidimara Cristina de. Assistência social e as comunidades quilombolas do Brasil. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, 2019. *(completar v., n., p., quando disponível)*

SILVA, Sérgio Gomes da. [Título sobre sobreposição de territórios quilombolas e UCs – caso Santo Antônio do Guaporé]. 2021. *(preencher dados completos da fonte utilizada)*

SILVA, Iraneide Soares da; PINHEIRO, Ivonete. **A ABPN e as políticas de ações afirmativas no Brasil: diagnóstico e estratégias**. Brasília: EPAA/ABPN, 2020. *(se for capítulo/organização, ajustar para “(Org.)” conforme a fonte)*

SOUZA, Lucas Barbosa e; CHAVEIRO, Eguimar Felício. Território, ambiente e modos de vida: conflitos entre o agronegócio e a Comunidade Quilombola de Morro de São João, Tocantins. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 31, e42482, 2019. DOI: 10.14393/SN-v31n1-2019-42482.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas**. 2. ed. Brasília: TCU, 2020.