

Nas tramas da resiliência e da luta por direitos territoriais: Planejamento territorial e aquilombamento no Brasil (1988-2023)

In the plots of resilience and the struggle for territorial rights:
Territorial planning and *aquilombamento* in Brazil

*Mariana Tereza Diniz Mendonça*¹

*Lidiane Maria Maciel*²

*Fabiana Felix do Amaral e Silva*³

¹ Mariana Tereza Diniz Mendonça é antropóloga e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPGPLUR). Membro do Núcleo de Pesquisa-ação em Cartografias Sociais (NEPACS) na Universidade do Vale do Paraíba (Univap).

² Lidiane Maria Maciel é doutora em sociologia pela Universidade de Campinas – Unicamp; Professora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPGPLUR) e coordenadora do Núcleo de Pesquisa-ação em Cartografias Sociais (NEPACS) na Universidade do Vale do Paraíba (Univap). E-mail: lidiane@univap.br

³ Fabiana Felix do Amaral e Silva é arquiteta e urbanista. Doutora em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. Professora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPGPLUR) e coordenadora do Núcleo de Pesquisa-ação em Cartografias Sociais (NEPACS) na Universidade do Vale do Paraíba (Univap). E-mail: fabiana.amaral@univap.br

RESUMO

O artigo tem como objetivo realizar uma análise contextual da resistência dos quilombos no cenário brasileiro, contraposto ao desenvolvimento do campo de conhecimento nomeado de Planejamento Urbano e Regional/ Planejamento Territorial, compreendendo-se a abrangência da atuação do Estado. Para tanto, realizou-se uma discussão do cenário histórico e processual dessa condição, um levantamento de normativas que organizam as relações Estado - quilombo entre 1988 e 2023, exemplificando por meio do estudo de caso da cidade de Ubatuba/SP. Por fim, conclui-se que ainda, nos instrumentos e nos debates sobre o Planejamento Territorial nos municípios, os quilombos ainda são colocados à margem da discussão. Seus conhecimentos e saberes, modos de vida e gestão do próprio território são considerados muitas vezes como entraves ao desenvolvimento territorial da expansão urbana, negócios turísticos e grande projetos agrícolas ou de mineração.

PALAVRAS-CHAVE: quilombos; planejamento territorial; resistências; Ubatuba.

ABSTRACT

The article aims to carry out a contextual analysis of the resistance of quilombos in the Brazilian scenario, contrasted with the development of the field of knowledge called Urban and Regional Planning/Territorial Planning, understanding the scope of the State's action. To this end, a discussion of the historical and procedural scenario of this condition was carried out, a survey of regulations that organize the State-quilombo relations between 1988 and 2023, exemplified by the case of the city of Ubatuba/SP. Finally, it is concluded that even in the instruments and debates on Territorial Planning in the municipalities, quilombos are still placed on the margins of the discussion. Their knowledge and wisdom, ways of life and management of their own territory are often considered as obstacles to the territorial development of urban expansion, tourism businesses and large agricultural or mining projects.

KEYWORDS: quilombos; territorial planning; resistance; Ubatuba.

O Quilombo e o Planejamento Urbano e Regional no Brasil

Realizar uma síntese do percurso teórico sobre a resistência histórica e contemporânea dos quilombos no Brasil, destacando sua luta por direitos territoriais, é uma tarefa bastante árdua, porque se desdobra em séculos a fio. Para tanto, é necessário retomar a história das *plantations* coloniais, que promoveram a opressão e escravização de milhares de africanos. Nesse cenário, o aquilombamento surgiu como uma forma de resistência e preservação cultural dos povos que aqui abarcavam de maneira forçada. Segundo Reis (2000), entre os séculos XVI - XIX, cerca de 4 milhões de homens, mulheres e crianças, o equivalente a mais de um terço de todo comércio negreiro, era destinado ao Brasil.

Superada a fase colonial e imperial, e já no Brasil republicano, para pensar a métrica do território, foi iniciada a tarefa do Estado Nacional de acionar a produção científica de dados sobre o país. Conforme apontam Piquet e Ribeiro (2008), o Planejamento Urbano e Regional (Planejamento Territorial Estatal), enquanto área de saber, foi evidenciado na Ditadura Civil-Militar (1964-1985), período em que diferentes universidades brasileiras implantaram pós-graduações com apelo à contribuição do Planejamento ao desenvolvimento. A área, desde então, reúne intelectuais de diferentes domínios, como economia, sociologia, geografia, engenharia, e por fim, arquitetura e urbanismo. A preocupação mais evidente do período era sobre como os processos de urbanização e o Planejamento apresentam-se como um exercício da política estatal. Historicamente, o Planejamento Territorial tem sido influenciado por uma lógica racionalista eurocêntrica, que frequentemente desconsidera as necessidades e especificidades das comunidades tradicionais. Autores contracoloniais, como Bispo dos Santos (2015, 2023) e Kodoiale (2023) destacam que, mesmo com a regulação estatal visando o bem-estar social, o avanço do ideário neoliberal tem perpetuado a marginalização desses grupos. Instrumentos

como Planos Diretores e Leis de Zoneamento, conduzidos por diferentes esferas de governo, nem sempre contemplam as realidades dos quilombos, muitas vezes tratando suas áreas como potenciais expansões urbanas ou interesses econômicos.

Nesse cenário conjuntural, os territórios quilombolas foram afirmados apenas em 1988. Eles sofreram em razão da lógica ainda colonial e capitalista, que não abarcou as especificidades de sua gestão tradicional e comunitária, acirrando o conflito com outros atores territoriais, como os do agronegócio e da mineração. Entre os séculos XX e XXI, no Brasil, a evolução legislativa dos direitos quilombolas e os desafios na interpretação e aplicação desses direitos emergiram nesse embate organizativo, legislativo e institucional.

Nesse percurso de luta pela legitimidade da terra quilombola, ressaltam-se a morosidade na regularização fundiária e as pressões para remoção dos quilombos, mesmo quando há reconhecimento oficial. Daí a importância da participação das comunidades quilombolas nos processos de Planejamento Urbano e Regional, visando garantir que suas especificidades culturais e modos de vida sejam respeitados. Afinal, é fundamental incorporar os saberes tradicionais e promover a autonomia das comunidades quilombolas nas decisões que afetam seus territórios, superando o caráter colonialista das políticas públicas.

Um passo importante para a compreensão desses territórios foi a realização do *Censo Demográfico 2022: Quilombolas - Primeiros Resultados do Universo*. De acordo com o estudo, o Brasil possui uma população significativa de pessoas quilombolas, totalizando 1.327.802 indivíduos em 24 estados e Distrito Federal. Desse total, 167.202 quilombolas residem em territórios oficialmente reconhecidos e titulados, enquanto a maioria, 1.160.600 pessoas, vivem fora desses territórios, ou seja, apenas 4,3% da população quilombola reside em territórios já titulados no processo de

regularização fundiária⁴. Esses dados revelam a importância de se compreender a distribuição geográfica e as condições de vida da população quilombola no país. O fato de a maioria da população quilombola viver fora dos territórios titulados indica a necessidade de políticas públicas mais abrangentes e efetivas para garantir os direitos e a qualidade de vida dessa parcela da população. Na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, destacam-se as cidades de Ubatuba, com 1.371 pessoas quilombolas; seguida por São Bento do Sapucaí, com 111; e Guaratinguetá, com 33 pessoas que declararam essa condição no último Censo Demográfico.

O artigo se organiza da seguinte forma: além da primeira seção, na segunda realiza-se um sobrevoo sobre os pressupostos da origem do debate quilombola no Brasil, com o destaque para a historicidade do processo. A terceira seção do artigo salienta a **ação** do Estado Nacional e a definição da problemática quilombola no país, para, na quarta seção, discutir as tensões e posicionamentos divergentes, considerando o estudo de caso das políticas de gestão territorial em Ubatuba-SP, sendo que nessa seção contamos com algumas entrevistas, realizadas pela autora principal⁵, no escopo da pesquisa de campo. Por fim, na quinta seção, discorre-se sobre as possibilidades de um planejamento territorial centrado nas questões das localidades que complexificam modelos hegemônicos. Verifica-se, por fim, que há uma morosidade na regularização fundiária dos quilombos, que muitas vezes resulta da pressão para a remoção dessas comunidades ou da não titulação de seus territórios. Mesmo quando há reconhecimento oficial, o Planejamento Estatal Territorial raramente é adaptado às características dos quilombos, que envolvem modos de vida específicos, como atividades rurais e extrativistas. Enseja-se que este debate tensione o campo do Planejamento Territorial (Lacerda, 2013) ao colocar em

⁴ Disponível em Censo demográfico quilombola 2022, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102016.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

⁵ Nossa pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa, sob o número CAAE: 76317623.1.0000.5503

destaque a importância de outras concepções sobre lógicas de vida e territorialidades rurais, quase sempre divergentes do modo de vida urbano.

Os pressupostos contextuais e históricos da ação colonialista e formação dos quilombos

A escala das *plantations* coloniais europeias, desenvolvidas entre os séculos XV e XVII, marcou profundamente a história econômica e social do Novo Mundo. Nesse período, a cultura portuguesa de cana-de-açúcar se consolidou como uma atividade econômica central, sustentada pelo tráfico transatlântico de africanos escravizados. A escolha desses indivíduos como força de trabalho não foi aleatória; os africanos escravizados, desprovidos de laços sociais locais, encontravam-se em uma posição de isolamento que facilitava o controle por parte dos proprietários de terras. Assim, a estrutura das *plantations* foi meticulosamente planejada para maximizar a alienação e, conseqüentemente, a submissão dos trabalhadores (Tsing, 2019).

O modelo de produção não apenas redefiniu as dinâmicas sociais e econômicas nas colônias, mas também deixou um legado duradouro de desigualdade e exploração. As *plantations* funcionavam como verdadeiras máquinas de produção em massa, onde a eficiência e o controle eram priorizados acima de qualquer consideração humana. A alienação promovida por esse sistema não se restringia apenas ao isolamento físico; ela também se manifestava na desintegração de identidades culturais e na imposição de novas normas sociais. Dessa forma, a escalabilidade das *plantations* não apenas moldou o desenvolvimento econômico das colônias, mas também influenciou profundamente as estruturas sociais e culturais que se seguiram (Tsing, 2019):

Quando as operações de moagem foram iniciadas, todas as atividades tinham de ser executadas no prazo que a usina pedia. Os trabalhadores passaram a ter de cortar a cana o mais rápido que podiam, e com toda atenção, para evitar ferimentos. Sob essas condições, os trabalhadores se tornaram unidades autônomas (...) engrenagens de um projeto que visava à expansão sem alteração (Tsing, 2019, p.33)

O quilombamento, enquanto prática de resistência, emergiu como uma resposta a essa opressão e à desumanização impostas pelo sistema escravagista que se espalhou do Oceano Índico ao Pacífico. Esse ato de resistência não era apenas uma fuga física das condições brutais das *plantations* e oficinas urbanas, mas também uma rejeição simbólica e prática do domínio colonial. Nas florestas e montanhas, longe dos olhos vigilantes dos colonizadores, “comunidades de quilombolas” se formaram, criando espaços de autonomia e preservação cultural. Esses refúgios se tornaram locais de reconstrução de identidades, onde tradições africanas eram mantidas vivas e adaptadas às novas realidades, desafiando as tentativas de apagamento cultural promovidas pelos colonizadores (Ferdinand, 2022).

Os quilombos, portanto, não eram meros esconderijos, mas sim centros de resistência ativa e de criação de novas formas de organização social. Figuras históricas como François Mackandal no Haiti, Frederick Douglass nos Estados Unidos, Queen Nanny na Jamaica e Zumbi dos Palmares no Brasil simbolizam a luta e a resiliência dos quilombolas em todo o continente americano. Esses líderes e suas comunidades desafiaram o *status quo* colonial, inspirando movimentos de liberdade e justiça social que ecoam até os dias de hoje (Ferdinand, 2022):

(...) o quilombamento ultrapassa as barreiras históricas e nacionais da escravidão colonial, indicando uma clara recusa da sujeição de pessoas a uma maneira de habitar a Terra. A fuga quilombola frequentemente teve como condição o encontro de uma terra e de uma natureza. Diante de um habitar colonial devorador de mundo,

os quilombolas colocaram em prática outra maneira de viver junto e de se relacionar com a Terra (Ferdinand, 2022, p.168).

O quilombamento destaca-se como uma das formas mais poderosas de resistência. Ele representou não apenas uma fuga das condições opressivas das *plantations* e dos centros urbanos, mas também a construção de novas comunidades onde tradições culturais e sociais pudessem ser preservadas e reinventadas. Esses quilombos serviram como bastiões de resistência, onde a identidade e a cultura africanas foram mantidas vivas, desafiando as tentativas de apagamento cultural imposto pelos colonizadores. Ao examinar essas práticas de resistência, obtemos *insights* valiosos, que podem nos ajudar a enfrentar os desafios ecológicos e sociais da atualidade, inspirando novas formas de luta por justiça e equidade (Ferdinand, 2022).

A formação das comunidades negras no Brasil é um processo complexo, que engloba diversas práticas de territorialização, tanto rurais quanto urbanas. Esse fenômeno inclui a ocupação de antigas senzalas e fazendas abandonadas, a aquisição de terras por meio de compra, e a obtenção do direito de uso por meio de transmissão ou doação por proprietários. Essas dinâmicas, juntamente com outros fatores, contribuem para as novas formas contemporâneas de identificação desses grupos.

A Constituição Federal (C.F) de 1988 trouxe uma mudança significativa ao introduzir dispositivos que possibilitam o reconhecimento e a titulação dessas comunidades. Esse marco legal, aliado a fatores políticos, sociais e econômicos, deu novo significado às discussões sobre identidade e questões fundiárias, no contexto espacial das cidades brasileiras. Assim, o debate sobre a territorialização negra no Brasil ganha relevância não apenas em termos históricos, mas também como uma questão contemporânea de direitos e reconhecimento (Eliziário, 2021).

O Estado Nacional de Direito e sua relação com o quilombismo no Brasil: entre a natureza do direito e a definição histórica do sujeito desse direito

Essas comunidades, pelo grau de enfrentamento que ofereceram aos colonizadores, ganharam repercussão histórica até os dias atuais. Vale ressaltar que os Quilombos permaneceram como organizações criminosas desde o início da colonização do Brasil até a promulgação da Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, que aboliu a escravidão no Brasil. Após esse período, o termo Quilombo caiu em desuso, juntamente com a legislação que os criminalizava. Porém a criminalização e a violência contra essas comunidades permaneceram, tendo como alvo seus modos de vida, suas expressões culturais e seus territórios, isto é, as suas formas de resistência e de auto-organização comunitária contra colonial (Bispo dos Santos, 2015, p.49).

Na história do Brasil, quilombos, mocambos e retiros representavam não apenas um refúgio físico, mas também a reconstituição de modos de vida comunitários baseados em princípios de compartilhamento e uso comum da terra. Essas comunidades, estabelecidas tanto em formatos nômades quanto sedentários, emergiram como uma resposta direta à brutalidade e à opressão do sistema colonial e escravocrata, recriando, em terras brasileiras, aspectos de suas culturas e organizações sociais africanas (Bispo dos Santos, 2015).

A colaboração com povos indígenas, em certos casos, fortaleceu ainda mais essas comunidades, que se pautavam pela solidariedade e pelo apoio mútuo, especialmente em tempos de adversidades, como guerras, irregularidades climáticas, em períodos festivos. A visão de mundo e a prática social dessas comunidades, que desafiavam as lógicas de propriedade privada e acumulação de riquezas impostas pelos colonizadores, foram, contudo, categorizadas como criminosas pela legislação vigente, demonstrando o profundo conflito entre os modelos de sociedade em disputa (Bispo dos Santos, 2015). A Lei de Terras, de 1850, é um marco na história

agrária do Brasil, cujas implicações reverberam até os dias atuais, moldando profundamente o cenário socioeconômico do país:

A primeira Lei de Terras de 1850, redigida no evidente contexto de esgarçamento e saturação do sistema escravista, contribuiu substancialmente para tornar invisíveis os africanos e seus descendentes no novo processo de ordenamento jurídico-territorial do país. Ao negar-lhes a condição de brasileiros, segregando-os através da categoria “libertos” esta lei inaugura um dos mais hábeis e sutis mecanismos de expropriação territorial (Leite, 2010, p. 19).

Esse ato legislativo, promulgado em um período de intensas transformações sociais e econômicas, visava regulamentar a posse de terras no Brasil, estabelecendo a compra como o único meio legal de adquirir terras devolutas, por meio da proibição da obtenção de terras a partir de atos de ocupação, que até então vinham ocorrendo, desde o início da colonização brasileira. Para a população escravizada e, mais tarde, para os libertos após a Lei Áurea de 1888, os efeitos da Lei de Terras foram ainda mais devastadores. A possibilidade de uma reforma agrária que distribuísse terras aos libertos, permitindo-lhes construir uma vida independente, foi completamente anulada.

A exclusão sistemática da população livre e escravizada do acesso à terra contribuiu para a perpetuação de um modelo de desenvolvimento rural baseado na grande propriedade e na produção para exportação, com profundas implicações para a distribuição de renda e a estrutura social do país. Essa concentração fundiária alimentou ciclos de pobreza e desigualdade, dificultando o surgimento de uma classe média rural e limitando as oportunidades de desenvolvimento econômico mais equitativo (Graça Filho, 2002).

Os Estados-Nação modernos emergiram promovendo uma forma de organização política e social baseada no individualismo universalista. Essa estrutura, no entanto, foi construída excluindo-se vários grupos de serem reconhecidos como

parte da humanidade plena. A figura do indivíduo-cidadão tornou-se central, fundamentada em um pacto que não foi inclusivo para todos. A adesão ao ordenamento jurídico foi condicionada à entrada no mundo letrado, uma condição não alcançada por muitos, incluindo, por exemplo, no Brasil, a vasta população de africanos e seus descendentes (Leite, 2010). A situação dos grupos rurais negros no Brasil exemplifica a exclusão perpetrada pela ordem jurídica dominante, revelando uma dimensão de violência simbólica. Uma violência marcada pela criminalização da luta desses grupos para permanecerem em suas terras.

O estabelecimento das áreas consideradas quilombolas no Brasil possui origens múltiplas e cada território possui uma história, que se entrelaça à construção do cotidiano presente. Assim, a inclusão das comunidades quilombolas como grupos étnicos distintos, na Constituição de 1988, representou um progresso significativo.

Quadro 1: Levantamento temático de legislações, portarias e decretos sobre quilombolas no Brasil (1988-2023)

Ano	Dispositivo legal	Ação
1988	Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988	Reconhece a propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, determinando que o Estado deve emitir os títulos respectivos.
1988	Artigo 216 da Constituição Federal de 1988	Trata do patrimônio cultural brasileiro, incluindo os quilombos como parte desse patrimônio.
2002	Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais	Ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002: estabelece direitos dos povos indígenas e tribais, aplicáveis também aos quilombolas.
2003	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.

2007	Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), incluindo as comunidades quilombolas.
2007	Portaria da Fundação Cultural Palmares nº 98, de 26 de novembro de 2007	Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares.
2009	Instrução Normativa nº 57 do INCRA, de 20 de outubro de 2009	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.
2012	Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas):	Dispõe sobre o ingresso em universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio, incluindo cotas para estudantes quilombolas.
2023	Decreto nº 11.465, de 11 de abril de 2023	Altera o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. A alteração visa acelerar os processos de titulação, estabelecendo prazos para a conclusão das etapas.
2023	Julgamento da ADI 3239 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em fevereiro de 2023:	O STF concluiu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, que questionava a validade do Decreto nº 4.887/2003. Por maioria, o tribunal considerou o decreto constitucional, reafirmando a autodeclaração como critério legítimo para o reconhecimento das comunidades quilombolas e a titulação de seus territórios.
2023*	Medida Provisória nº 1.162, de 1º de janeiro de 2023	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Entre as mudanças, está a transferência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), responsável pela titulação dos territórios quilombolas, do Ministério da Agricultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

2023*	Reativação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) em março de 2023	A comissão, que inclui representantes quilombolas, havia sido extinta em 2019. Sua reativação busca retomar as políticas públicas voltadas para esses povos.
-------	--	--

*Embora não sejam artigos ou decretos legislativos, essas medidas demonstram que a pauta quilombola segue em discussão no âmbito do governo federal em 2023, com iniciativas que visam aprimorar a efetivação dos direitos dessas comunidades, especialmente no que tange à titulação de seus territórios e à participação nas instâncias de decisão sobre políticas pública.

Fonte: Elaboração Própria com base na Constituição Federal de 1988; Decretos do Governo Federal, Medidas Provisórias e Portarias da Fundação Palmares.

Verifica-se que os novos direitos abertos pelo artigo 68 (ADCT/ CF-88) tem se mostrado um desafio interpretativo devido a sua longa indefinição de intenções. Essas discussões giram em torno de dois pontos cruciais: a natureza do direito que seria reconhecido e a definição histórica do sujeito desse direito. No que diz respeito ao primeiro ponto, o debate se concentrou em como deveria ser interpretado e aplicado o direito à terra para as comunidades quilombolas. As opiniões divergiam entre comparar as terras quilombolas com terras indígenas, de modo que seria reconhecido apenas o direito de posse; tratar as terras quilombolas sob uma espécie de usucapião especial, que exigiria um tempo mínimo de ocupação para que o direito à propriedade fosse reconhecido; ou adotar o modelo de patrimônio, no qual as terras seriam tombadas, preservando-as como parte do patrimônio cultural, mas sem necessariamente conceder a propriedade plena às comunidades (Arruti, 2008).

O segundo debate se refere à definição do sujeito que teria o direito sobre as terras. A questão é como delimitar quem seriam os "remanescentes das comunidades dos quilombos". O desafio está em como interpretar a "historicidade" do termo quilombo, ou seja, como identificar as comunidades que são verdadeiramente descendentes daqueles que formaram os quilombos históricos.

A expressão "terras das comunidades negras remanescentes dos antigos quilombos" sugere uma necessidade de comprovação de uma linhagem direta e ininterrupta desde os quilombos originais até as comunidades atuais. Essa

interpretação levanta questões complexas sobre identidade, ancestralidade e direitos territoriais. Por um lado, há a necessidade de proteger e reconhecer os direitos das comunidades que mantêm uma conexão histórica e cultural com os quilombos. Por outro lado, há o risco de uma interpretação restritiva que poderia excluir comunidades que, apesar de não terem uma linhagem direta com os quilombos históricos, compartilham de uma herança cultural e de práticas sociais semelhantes. As interpretações refletem a tensão entre a necessidade de estabelecer critérios claros e justos para o reconhecimento de direitos territoriais e a complexidade de definir e validar a identidade histórica e cultural das comunidades quilombolas (Arruti, 2008):

O jogo entre campo e cidade parece constitutivo do modo pelo qual o tema dos quilombos emergiu na pauta pública brasileira ao longo do século XX e, em especial, a partir da Constituição de 1988. Basta lembrar que a ressemantização constitucional do conceito só foi possível por meio da mediação entre dois movimentos sociais bastante distintos em suas pautas, ideologias, vocabulários e objetivos, um tipicamente urbano e o outro, tipicamente rural: de um lado, o agenciamento da categoria como símbolo ou metáfora da “resistência negra” à uma sociedade racista, por parte do movimento negro intelectualizado das grandes cidades; de outro, a sua recaptura por uma parcela do movimento camponês que, em sua militância pela regularização de territórios de uso comum, percebe que sua ancestralidade escrava pode deixar de ser vista como estigma para ser fonte de direitos (Arruti, 2016, p. 241).

O conceito de "quilombismo", conforme desenvolvido por Abdias do Nascimento (1980), emerge como um termo-chave dentro do ativismo negro intelectualizado nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, começando na década de 1940 e ganhando força nos anos 70. Inspirado pela história do quilombo de Palmares e seu líder Zumbi, o quilombismo é reinterpretado por Abdias não apenas como um símbolo de resistência física e cultural dos negros, mas também como uma expressão de solidariedade, convivência e comunhão existencial. Abdias (1980) rejeita a noção

de que quilombo se refere apenas a escravizados fugitivos, ampliando seu significado para abranger qualquer movimento social que promova a resistência e a fraternidade entre a população negra, independentemente de suas atividades serem religiosas, recreativas, beneficentes ou esportivas.

Em paralelo, o termo quilombo ganhou outra dimensão por meio da articulação dos movimentos camponeses nos estados do Maranhão e do Pará. Influenciados pela militância católica, especialmente a Pastoral Negra, e impulsionados pelos encontros de consciência negra, jovens migrantes das áreas rurais começaram a reavaliar o conceito de quilombo de uma perspectiva menos metafórica. Essa reavaliação levou muitos a retornarem às suas comunidades de origem em busca de suas raízes, resultando em uma visão camponesa do quilombo que reflete as lutas vivas e específicas de cada comunidade. Portanto, o termo quilombo, embora enraizado na história, é transformado em um poderoso símbolo cultural e político, que transcende seu significado original, servindo como uma base para a luta e a identidade negra em diferentes contextos sociais e históricos no Brasil (Arruti, 2016).

Arruti (2016) também aponta que, na definição de quilombo, além da perspectiva histórica e jurídica que distingue entre o urbano e o rural, há um viés teórico e metodológico, possivelmente epistemológico, que deve ser considerado: as comunidades quilombolas devem ser entendidas tanto em suas dimensões culturais quanto fundiárias. Mais sutilmente, o estabelecimento e o reconhecimento de um coletivo como comunidade quilombola dependem tanto da concretização de uma experiência histórica coletiva em um território quanto de um processo de metaforização dessa experiência, que alinha com o conceito-programa do quilombismo de Nascimento (1980). Portanto, a análise dos diferentes contextos e usos sociais do termo deve ser integrada, mas nunca separada, do estudo das

próprias comunidades atualmente designadas por quilombos, para compreender as situações concretas que se apresentam:

Não é possível falar deles sem adjetivá-los. Seja por meio da fórmula legal que lança mão de “remanescentes”, ou das tentativas de ajuste desta, por meio de “contemporâneos”. Seja ainda porque são necessárias distinções entre estes, quando se usa “urbanos” ou “rurais”. Ou, quando se quer tipificá-los, por meio de “agrícola”, “extrativista”, “nômade” etc. Ou, finalmente, quando se fala em “históricos”, de forma complementar ou concorrente àquelas formas anteriores, já que falar em “quilombos históricos” tem servido tanto para especificar quanto para deslegitimar os “quilombos contemporâneos”. Depois de adjetivá-lo, porém, é ainda necessário definir qual o conteúdo que cabe a cada adjetivo, já que se trata de uma categoria em disputa. Não apenas em função de seu caráter polissêmico, aberto, com grandes variações empíricas de ocorrência no tempo e no espaço. Mas há uma disputa em torno de como o plano analítico se conecta com os planos político e normativo. Uma disputa travada entre antropólogos e historiadores, mas também entre estes; travada na imprensa, no parlamento e nas decisões judiciais (Arruti, 2008, p.101).

A definição e caracterização dos quilombos no Brasil é uma questão complexa, que requer uma abordagem multidisciplinar e crítica. As diferentes formas de adjetivar as comunidades quilombolas, seja através de fórmulas legais ou tentativas de ajuste terminológico, refletem a diversidade e a disputa em torno do conceito. Essas distinções podem ser baseadas em critérios como localização, modo de vida e temporalidade, sendo utilizadas para tipificar essas comunidades. O uso do termo "históricos", por exemplo, pode tanto servir para especificar quanto para deslegitimar os chamados "quilombos contemporâneos" (Arruti, 2008).

Diante desse contexto, torna-se fundamental considerar o caráter polissêmico e a diversidade empírica dos quilombos, reconhecendo a multiplicidade de significados e a variedade de realidades encontradas nessas comunidades. Além disso, é essencial compreender como o plano analítico se conecta com os planos

político e normativo, uma vez que a forma como os quilombos são estudados e definidos tem implicações diretas nas políticas públicas e nos direitos dessas comunidades. Somente através de uma abordagem abrangente e crítica, que leve em conta esses diferentes aspectos, será possível alcançar uma compreensão mais aprofundada e justa dos quilombos no Brasil (Arruti, 2008).

O processo de abertura para o reconhecimento e titulação de territórios quilombolas envolve várias etapas. Primeiramente, as comunidades devem obter uma certidão de registro na Fundação Cultural Palmares. Em seguida, o Incra realiza um estudo do território, elaborando o Relatório Técnico e Delimitação (RTID), que inclui relatório antropológico, levantamento fundiário, mapa territorial e cadastramento das famílias. O RTID passa por análise de contestações e é encaminhado para diversos órgãos (como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, por exemplo) para avaliação. Com a aprovação definitiva dos estudos, o presidente do Incra publica uma portaria nos Diários Oficiais da União e do estado, finalizando o processo com a titulação do território quilombola. Desde a emissão até a análise do Relatório Técnico e Delimitação (RTID), as terras quilombolas podem estar sujeitas a outros processos intermediários antes da titulação definitiva, uma vez que o procedimento também está condicionado à localização geográfica das comunidades, podendo requerer ações adicionais nas esferas estadual e municipal (Souza, 2015).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também identificou, por meio da Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Indígenas e Quilombolas, a existência de 5.972 "localidades quilombolas" no território brasileiro. Para o IBGE, uma localidade é definida como qualquer área do país onde existe uma concentração permanente de moradores. Contudo, apenas 404 desses territórios são oficialmente reconhecidos pelo instituto.

Um levantamento conduzido pelo projeto *Achados e Perdidos*⁶ (2021) constatou que, desde 2004, a Fundação Cultural Palmares concedeu certificações a 2.803 territórios quilombolas. Ao longo desse mesmo intervalo de tempo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi acionado para iniciar 295 processos de titulação referentes a esses territórios. Entretanto, somente 41 processos foram de fato finalizados, correspondendo a apenas 13,9% do total de requisições feitas.

Essas informações revelam uma expressiva diferença entre a quantidade de localidades quilombolas reconhecidas, os territórios que receberam certificação da Fundação Cultural Palmares e aqueles que efetivamente conseguiram a titulação por intermédio do Incra. Tal disparidade evidencia a urgência em aperfeiçoar e acelerar os trâmites de reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas no país, assegurando, dessa forma, a concretização dos direitos territoriais dessas comunidades, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Os estudos de comunidades quilombolas nas ciências sociais e as modalidades de utilização desta territorialidade e seus entrelaçamentos políticos, religiosos, filosóficos e sociais presentes na discussão revelam a complexidade e a riqueza das tradições e práticas desses locais, bem como os desafios enfrentados por eles no contexto contemporâneo (Almeida, 2010). Os grupos quilombolas podem ser entendidos como atores sociais ativos, cujas práticas e saberes são essenciais para a sustentabilidade ambiental, a diversidade cultural e a justiça social no Brasil (Bispo dos Santos, 2015). A noção de quilombo, portanto, transcende a ideia de refúgio e resistência, incorporando questões de identidade, pertencimento e luta por direitos em contextos históricos e atuais:

⁶ Disponível em:

https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Terra_Quilombola.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

Do que todas essas comunidades são acusadas? De serem povos atrasados, improdutivos e sem cultura, portanto, um empecilho ao avanço e ao desenvolvimento da integridade moral, social e econômica e cultural dos colonizadores. O que podemos perceber é que essas comunidades continuam sendo atacadas pelos colonizadores que se utilizam de armas com poder de destruição ainda mais sofisticado, numa correlação de forças perversamente desigual. Só que hoje, os colonizadores, ao invés de se denominarem Império Ultramarino, denominam a sua organização de Estado Democrático de Direito e não apenas queimam, mas também inundam, implodem, trituram, soterram, reviram com suas máquinas de terraplanagem tudo aquilo que é fundamental para a existência das nossas comunidades, ou seja, os nossos territórios e todos os símbolos e significações dos nossos modos de vida (Bispo dos Santos, 2015 p. 76).

Assim, desafios como a titulação de terras e a asseguaração de direitos fundamentais persistem e perpetuam a violência por meio do Estado Democrático de Direito. A análise da relação entre as comunidades quilombolas e o território que ocupam revela uma dimensão crucial para a compreensão das dinâmicas de uso da terra e das práticas de manejo ambiental no Brasil. A ocupação territorial dessas comunidades não se restringe a uma mera função residencial; ela incorpora uma série de práticas culturais, econômicas e sociais que são intrínsecas à identidade e à vivência do grupo. A terra, portanto, transcende sua materialidade, assumindo um papel simbólico e funcional que sustenta a continuidade histórica e cultural (Bispo dos Santos, 2015):

É bom lembrar que no final da Segunda Guerra Mundial a maior parte da população brasileira ocupava os seus territórios tradicionais e era, por isso, chamada de população rural. Nesses territórios, reproduziam os seus saberes tradicionais através das mais diversas oficinas, sempre coordenadas por mestras e mestres de ofício. Por conta disso, quase tudo que se precisava para bem viver era feito e refeito no próprio território (Bispo dos Santos, 2015, p.52).

Os saberes tradicionais reproduzidos por meio de oficinas coordenadas por mestras e mestres de ofício, em diversos aspectos da vida comunitária, permitia uma certa autonomia e autossuficiência na produção do que era necessário para o bem viver, e isso ressalta a importância dos conhecimentos e práticas tradicionais na organização da vida comunitária e na relação com o território (Bispo dos Santos, 2015). Também revela contraste entre a lógica colonial, baseada na dominação e expropriação, e a lógica dos territórios tradicionais, fundada na reprodução dos saberes e na autonomia comunitária. Enquanto a estrutura colonial se impõe de cima para baixo, com violência e subjugação, os territórios tradicionais se organizam a partir dos conhecimentos e práticas locais, transmitidos de geração em geração. Essa contraposição é fundamental para compreender os conflitos e resistências que marcam a história dos povos tradicionais no Brasil: de um lado, a colonização que busca dominar, explorar e apagar as identidades e modos de vida locais. Do outro, as comunidades que lutam para manter seus territórios, saberes e formas de organização social vivos.

O Planejamento territorial e os quilombos: abordagens e tensões

O campo do planejamento territorial no Brasil tem uma relação complexa e muitas vezes difícil com os territórios tradicionais, visto que pode ser entendido como um campo do domínio colonial que serve aos interesses da sociedade capitalista (Krenak, 2019; Bispo dos Santos, 2023). Mesmo o planejamento tendo como base uma forte regulação feita pelo Estado para o desenvolvimento do bem-estar social, este vem sendo substituído potencialmente pelo avanço do ideário neoliberal, embora ambos sejam considerados faces da mesma moeda colonial por Bispo dos Santos (2015).

Conduzido principalmente pelos governos municipais, estaduais e federal, por meio de instrumentos como Planos Diretores, Leis de Zoneamento, Políticas

habitacionais, entre outros, historicamente esse planejamento nem sempre levou em consideração as especificidades e necessidades das comunidades tradicionais. Se por um lado identificamos a lentidão na regularização fundiária dos quilombos, por outro as áreas ocupadas por quilombos são consideradas pelos governos como áreas de expansão urbana, de interesse para projetos imobiliários, turísticos ou de infraestrutura. Com isso, há pressão para a remoção dessas comunidades ou para a não titulação de seus territórios.

Mesmo quando há o reconhecimento oficial dos territórios quilombolas, o planejamento muitas vezes não é adaptado às suas características. Planos diretores e leis de uso do solo geralmente têm parâmetros urbanísticos pensados para áreas urbanas convencionais, que não necessariamente se aplicam aos modos de vida e organização espacial dos quilombos, que envolvem atividades rurais, extrativismo, entre outros usos que evidenciam a necessidade de uma abordagem territorial do desenvolvimento rural (Favaretto, 2021), mas em termos próprios, por se tratar de territórios com perspectivas de desenvolvimento em terras coletivas.

Estudo de caso dos quilombos em Ubatuba/SP e a crítica às políticas públicas habitacionais e Planos Diretores

O município de Ubatuba, localizado no litoral norte do estado de São Paulo, na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e litoral Norte, possuía, até 2022, quatro comunidades quilombolas: Quilombo da Caçandoca, Quilombo do Camburi, Quilombo da Fazenda da Caixa e Quilombo Sertão do Itamambuca, com cerca de 1.371 quilombolas⁷. Para analisar a história de resistência e a permanência dos

⁷ Este estudo não pretende detalhar as dinâmicas e sociabilidades dos quilombos, mas procura, de forma transversal, analisar seus processos de luta pela terra e pelo território. Para um estudo aprofundado sobre os territórios indica-se os seguintes trabalhos. **GALDINO**, Clayton; **PAPALI**, Maria Aparecida; **RIBEIRO-MOREIRA**, Pedro. Ser quilombola: conceitos e memórias na trajetória da comunidade negra da Caçandoca, Ubatuba, Estado de São Paulo. **Revista**, v. 33, n.

territórios e modos de vida quilombolas, identificam-se quatro momentos de inflexão fundamentais: (i) a constituição e formação inicial dessas comunidades; (ii) o impacto da construção da estrada (BR-101) e da constituição dos parques ambientais; (iii) os desdobramentos da Constituição Federal de 1988, que formalizou o reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas; e (iv) a consolidação de redes de fortalecimento e luta, marcadas por novas estratégias de resistência e articulação política.

As comunidades quilombolas de Ubatuba-SP surgiram em diferentes momentos históricos, refletindo tanto resistências ativas durante o período escravista quanto processos pós-abolição. Algumas dessas comunidades foram formadas a partir de fugas de pessoas escravizadas, que buscaram refúgio em áreas de difícil acesso na Mata Atlântica, criando núcleos de resistência. É o caso do Camburi, que se estabeleceu como um espaço de preservação cultural e territorial diante da opressão do sistema escravista (Pereira, 2021). Outras comunidades, como a da Caçandoca, possuem uma história distinta, em que parte das terras foi legada por antigos proprietários aos trabalhadores escravizados que viviam na fazenda (Galdino; Papali; Ribeiro-Moreira, 2020). Já no Sertão do Itamambuca e na Fazenda, as comunidades se consolidaram após a abolição, quando trabalhadores recém-libertos permaneceram nos territórios, desenvolvendo modos de vida baseados na subsistência agrícola, na pesca e no uso sustentável da Mata Atlântica (Pereira, 2021).

53, 2020. **ARAÚJO**, Paulo Roberto David de. Território quilombola Caçandoca: termo de ajustamento de conduta como instrumento de Governança. “Desafios para a governança agrária do país”. Brasília: Sind. PFA, 2016. **REIS**, Edirlaine Lopes dos. **Entrelaçando Saberes**: diálogos entre mestras/es do artesanato tradicional do Quilombo da Fazenda e a educação escolar. 2024. Dissertação (Mestrado em Cultura, Filosofia e História da Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. **SILVA**, Lara Ramos Monteiro e **FANTIN**, Marcel. Representações cartográficas no município de Ubatuba (SP): da invisibilidade à valorização das práticas e saberes dos povos e comunidades tradicionais. 2018, Anais. Araraquara: UNIARA. Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural - NUPEDOR, 2018. **PEREIRA, M. de A.** *Preservar e resistir: natureza e cultura em comunidades tradicionais situadas em Ubatuba-SP*. [Dissertação]. [Araraquara: Unesp], 2021.

A construção da Rodovia Rio-Santos (BR-101) nos anos 1960 e a criação de parques ambientais na década de 1970 alteraram profundamente os territórios tradicionais em Ubatuba-SP (Pereira, 2021). A rodovia incentivou a especulação imobiliária e a grilagem de terras, expulsando famílias e reduzindo os espaços de ocupação tradicional. Paralelamente, os Parques de Conservação Ambiental, como o Parque Estadual da Serra do Mar e o Parque Nacional da Serra da Bocaina, embora criados para preservar o meio ambiente, restringiram práticas como a pesca, a agricultura e a coleta, essenciais para a subsistência das comunidades quilombolas e caiçaras. (Reis, 2024). Essas medidas agravaram a vulnerabilidade econômica e geraram conflitos pela permanência nos territórios históricos, que seguem sendo reivindicados pelas populações tradicionais:

Começou com a construção da BR, aí começou a vir uma perseguição muito grande, começou a chegar os grileiros, os invasores de terra. Aí sobrevoaram por aí, viram que tinha uma mata densa, maravilhosa, uma praia linda igual a nossa, mas não trouxeram nenhuma informação, nenhuma educação ambiental, nada. Eles simplesmente tomaram a parte estadual da Serra do Mar. E aí eles vieram com o modelo da Alemanha: só poderia ter a fauna e a flora. E eles vieram pra tirar todo mundo. Entendeu? E aí eu fui uma das prejudicadas, porque eles demoliram a minha casa. Eu estava grávida de cinco meses, com cinco filhos pequenos, que eu tive seis. Demoliram a minha casa, cortaram toda a minha plantação, que era o alimento dos meus filhos, picaram tudo. Trinta homens armados de facão e revólver vieram na minha porta me ameaçar. Só me restou dobrar o joelho e chorar muito, porque foi realmente uma violência muito grande em cima de uma grávida com cinco filhos pequenos, Fundação Florestal, né? Secretária do Meio Ambiente (Dona Laura, liderança do quilombo da Fazenda em entrevista para a autora, 2024).

Com a promulgação da Constituição de 1988, os direitos territoriais quilombolas foram formalmente reconhecidos, representando um marco histórico na luta dessas comunidades. Esse reconhecimento abriu caminho para processos

formais de reconhecimento, como os que ocorreram em meados de 2000 com os Quilombos da Caçandoca, do Camburi e Sertão de Itamambuca⁸. Esses marcos representaram passos importantes na busca por titulação e na reafirmação da identidade histórica dessas comunidades, ainda que desafios, como a especulação imobiliária e grilagens, além da sobreposição de terras com áreas de conservação ambiental, continuem a dificultar o pleno acesso aos seus direitos territoriais.

A partir das décadas seguintes, as comunidades tradicionais de Ubatuba consolidaram redes de resistência e articulação política. Exemplos incluem o Fórum de Comunidades Tradicionais Angra-Paraty-Ubatuba (FCT), que começou a ser estruturado em 2006 e foi formalizado em 2007, impulsionado pelo contexto de criação de políticas voltadas para Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil, como o Decreto 6040/2007, que instituiu a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Sua atuação tornou-se indispensável devido aos impactos diretos que diversas ações tinham sobre a vida, a cultura e os territórios das comunidades tradicionais. Entre os principais fatores que motivaram a criação do FCT, estão a imposição de Unidades de Conservação, a implementação de grandes empreendimentos, a especulação e expansão imobiliária, além do turismo de massa. Essas pressões demonstraram a urgência de articular uma rede que defendesse os direitos e o modo de vida dessas comunidades⁹;

⁸ Segundo Pereira (2021), o Quilombo da Caçandoca foi certificado como comunidade remanescente de Quilombo em 2000; o Quilombo do Camburi em 2005 e o Sertão do Itamambuca, em 2010. Já o principal impasse no processo de reconhecimento do Quilombo da Fazenda é a sobreposição entre o território histórico reivindicado pela comunidade e a área onde está localizada a sede do Núcleo Picinguaba, no Parque Estadual da Serra do Mar. Recentemente, o Quilombo da Fazenda foi destaque na 435ª Reunião do Consema, realizada pela Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (Semil), onde foi anunciado um acordo para a regularização e titulação de seu território, localizado no Parque Estadual da Serra do Mar, em Ubatuba. ver: <https://semil.sp.gov.br/2024/06/acordo-historico-quilombo-da-fazenda-e-celebrado-em-reuniao-do-consema/>. Acesso em: 22 nov. 2024.

⁹ Informações extraídas da página do Fórum Tradicionais Angra-Paraty-Ubatuba: <https://www.forumdecomunidadestradicionais.org/quem-somos>. Acesso em: 22 nov. 2024.

Através do fórum, a gente tem essa relação. Ele distribui aí o Projeto Povos, o Projeto Rede, tem uma infinidade de coisa e que eles pegaram jovem, dois, três jovens de cada comunidade, trabalha dentro do fórum hoje, dentro dos projetos, né? Pela Petrobras, pela Fiocruz... Então, está tudo englobado dentro do fórum. É bem grande, é maravilhoso. Então, tem o OTSS¹⁰, que também traz jovem, traz trabalho, traz bolsa para o jovem. Então, eles uniram as três etnias, que eu achei lindo, maravilhoso. Os indígenas, Caiçara e Quilombola. Então, hoje, eu trabalho todo mundo junto. Chora todo mundo junto, pesca todo mundo junto, festeja todo mundo junto, viaja e luta todo mundo junto. A gente tá juntinho. E foi a partir do fórum. Do fórum. A gente tá unido, unido. Os indígenas, eles eram bem desconfiados, assim. O quilombola também é, mas os indígenas eram mais. Hoje a gente tá unidinho e eu acho isso lindo (Dona Laura, liderança do quilombo da Fazenda em entrevista para a autora, 2024).

Como exemplo pertinente ao debate, vejamos essa questão referente ao Plano Diretor do município de Ubatuba, no litoral Norte de São Paulo:

A RECOMENDAÇÃO nº 3/2022, de 11 de maio de 2022 feita pelo Ministério Público Federal a prefeitura de Ubatuba/SP, CONSIDERANDO que tramita o Inquérito Civil nº 1.34.033.000223.2021-99, instaurado por representação do Fórum de Comunidades Tradicionais Angra-Paraty-Ubatuba,¹¹ apurar o efetivo

¹⁰ Criado a partir de uma parceria entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Fórum de Comunidades Tradicionais de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba (FCT), o Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina (OTSS) é um espaço tecnopolítico de geração de conhecimento crítico, a partir do diálogo entre saber tradicional e científico, para o desenvolvimento de estratégias que promovam sustentabilidade, saúde e direitos para o bem-viver das comunidades tradicionais em seus territórios: <https://www.otss.org.br/observatorio>. Acesso: 22 nov. 2024.

¹¹ O Fórum de Comunidades Tradicionais Angra-Paraty-Ubatuba, formado em 2007 pela união de lideranças indígenas, quilombolas e caiçaras de diferentes comunidades da região, enfatiza a existência de um *território-rede*, em que as comunidades tradicionais se reúnem e se fortaleçam com causas conjuntas, já que vivem processos históricos e políticos semelhantes, principalmente conflitos territoriais socioambientais resultantes da ocupação e uso de territórios tradicionais em situação de sobreposição com Unidades de Conservação da Natureza por comunidades tradicionais. Territórios, redes e territórios-rede em *O mito da desterritorialização* (Haesbaert, 2004,

respeito ao direito de participação nos moldes da consulta prévia, livre e informada da Convenção 169 da OIT das comunidades tradicionais de Ubatuba, em virtude de impactos decorrentes da revisão da Lei Municipal n. 2892/2006 (Lei do Plano Diretor);(...) dispõe que a composição do Conselho da Cidade, necessita, entre uma série de representantes de instituições locais (como comerciantes, sindicatos e entidades ambientais), 03 (três) representantes da população tradicional, sendo 01 indígena, 01 quilombola e 01 caiçara. Pois é: “direito dos Povos Tradicionais de serem consultados e participarem das decisões administrativas ou legislativas que interfira de algum modo na dinâmica de suas comunidades, devendo ser implementada através de um processo dialógico intercultural, utilizando instrumentos adequados para garantia do correto entendimento sobre o que se propõe, considerando as contribuições das comunidades interessadas e exercitando a mediação para que se chegue a um consenso. Para tanto, esse diálogo deve ser amplamente participativo, ter transparência, ser livre de pressões, flexível para atender a diversidade e necessidade dos povos e comunidades tradicionais, e não se confundindo com as audiências públicas em geral dada a consideração das especificidades desses grupos; (...) que seja OBSERVADO durante todo o processo de revisão do Plano Diretor de Ubatuba, A CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA junto aos povos indígenas e comunidades tradicionais interessadas, nos termos do art. 6º da Convenção n. 169 da OIT.

A Recomendação nº 3/2022 do Ministério Público Federal à Prefeitura de Ubatuba/SP aborda uma questão crucial para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais: a consulta prévia, livre e informada, prevista na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹². O documento destaca a importância de assegurar a participação efetiva desses grupos nos

p. 279-311).

¹² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: [D10088](#). Acesso em: 22 nov. 2024.

processos decisórios que possam afetar suas vidas e territórios, como é o caso da revisão do Plano Diretor municipal.

A composição do Conselho da Cidade, com apenas três representantes das populações tradicionais (indígena, quilombola e caiçara), evidencia a sub-representação desses segmentos em um espaço de deliberação fundamental para o Planejamento Territorial. A recomendação enfatiza que a consulta prévia, livre e informada não se resume a meras audiências públicas genéricas, mas deve ser um processo dialógico intercultural, com instrumentos adequados para garantir o entendimento correto das propostas e a consideração das contribuições das comunidades. Isso implica em um diálogo amplamente participativo, transparente, livre de pressões e flexível para atender às especificidades de cada grupo, que possui interesses e desenhos territoriais e culturais próprios, que por vezes diferem diametralmente daquilo que se entende como desenvolvimento urbano:

É, a gente fala que a gente quer manter a estrada boa, porém a gente não gostaria que colocasse asfalto no território, por causa das nossas crianças que ficam na rua, às vezes não tem espaço pra brincar, a mãe deixa brincar ali na rua. Com a temporada, os riscos são maiores, porque o carro desvia aqui por dentro, porque o trânsito da BR fica muito parado. Então, se você arrumar, asfaltar, já sabe, né? O que acontece? Acidente. Então, a gente sempre pede pra passar a máquina, mas não asfaltar. Essa é uma característica nossa, que a gente não quer asfalto. Tem essas características próprias, assim. A gente não quer tudo que o urbano tem, né? A gente quer manter nossas raízes, porém melhorar um pouquinho, mas mantendo a simplicidade. Sim, porque eu acho que isso fortalece de certa forma a cultura local. (Adriana Vieira, presidente da Associação de Moradores do Quilombo da Itamambuca, em entrevista com a autora, 2024).

Henri Acselrad (2013) defende que: 1) as lutas sociais são lutas territoriais; e 2) o território é o elemento condensador de direitos. Portanto, é preciso superar a visão tecnocrática e homogeneizante dos planos diretores, que muitas vezes

desconsideram as territorialidades específicas dos povos tradicionais e impõem sobre eles uma lógica de desenvolvimento urbano que não corresponde aos seus modos de vida e aspirações. Nesse sentido, a recomendação do MPF é um importante instrumento para pressionar o poder público local a adotar uma postura mais inclusiva e respeitosa em relação aos direitos territoriais e à autonomia dos povos indígenas, quilombolas e caiçaras. Ela reforça a obrigatoriedade da consulta prévia, livre e informada como um princípio fundamental para a democratização das práticas do planejamento urbano/territorial.

Essa recomendação do Ministério Público Federal para a prefeitura de Ubatuba, mostra que as comunidades tradicionais não estão envolvidas nos processos de planejamento que afetam seus territórios. As decisões costumam ser tomadas de cima para baixo, sem escuta ou participação efetiva. É necessário que a institucionalidade do planejamento territorial reconheça e incorpore em suas práticas a existência e importância dos territórios quilombolas, superando o histórico de invisibilização, pressão e exclusão sobre essas comunidades, em respeito ao 169 da OIT¹³.

Segundo Bispo dos Santos (2023), intelectual e liderança quilombola, para desenvolver políticas habitacionais, de saneamento, mobilidade, entre outras, que atendam às demandas sociais, é necessário o respeito às tradições locais. O autor oferece reflexões importantes sobre a implementação de políticas públicas, trazendo exemplos de como a colonialidade chega a esses territórios, impondo seus critérios de desenvolvimento e bem-estar social, especialmente no que diz respeito à

¹³ Pereira também indica em sua tese de doutorado sobre os quilombos de Armação de Búzios que: “A partir das informações obtidas, verifica-se que o Plano Diretor foi elaborado de forma desconexa com a realidade social e espacial do município de Búzios. O plano foi desenvolvido a partir de um ideário de cidade que os gestores e os consultores da época possuíam, de uma projeção de como a cidade deveria ser e não de como ela de fato era, sem considerar a população nativa e as espacialidades já existentes. Não houve nenhuma participação das comunidades tradicionais dos remanescentes quilombolas e tampouco ações consistentes que contemplassem esse grupo no decorrer dos anos de vigência da lei” (2021, p. 93).

habitação, com ações que muitas vezes são realizadas sem conexão com as realidades e necessidades das comunidades locais, em particular as populações tradicionais. Sua análise evidencia a falta de diálogo e participação das comunidades nas decisões sobre as intervenções feitas em seus territórios. A crítica ao programa *Minha Casa, Minha Vida*, por exemplo, é incisiva, descrevendo-o como violento, racista e colonialista. A dominação cultural é evidente na imposição de um modelo habitacional uniforme que ignora a arquitetura tradicional e os materiais locais. Bispo dos Santos (2023) argumenta ainda que as moradias deveriam ser construídas com base nos recursos disponíveis em cada bioma, respeitando as técnicas e o conhecimento construtivo dos povos tradicionais. Também é importante que haja uma maior representatividade dos diversos povos tradicionais nos espaços de tomada de decisão, assegurando que as políticas sejam construídas a partir da diversidade e das necessidades concretas de cada território. Somente assim será possível superar o caráter colonialista e impositivo que ainda marca muitas das intervenções estatais, em direção a um desenvolvimento mais equânime, sustentável e culturalmente adequado às comunidades tradicionais.

Retomando os Planos Diretores, estes são o principal instrumento de planejamento no nível municipal, estabelecendo as diretrizes para o desenvolvimento da cidade. No entanto, a relação desses planos com os territórios quilombolas é muitas vezes marcada por conflitos e inadequações. As áreas ocupadas pelos quilombos são muitas vezes classificadas como rurais, de expansão urbana ou de preservação ambiental, desconsiderando seu uso efetivo e sua importância cultural. Mesmo quando os territórios quilombolas são identificados, os parâmetros de uso e ocupação do solo definidos pelos planos diretores frequentemente não são adequados à realidade dessas comunidades. Por exemplo, podem ser estabelecidos lotes mínimos, taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento e outras regras que não fazem sentido para os modos de vida

quilombolas, que envolvem usos coletivos da terra, atividades agrícolas e extrativistas, turismo de base comunitária, entre outras especificidades (Ribeiro, 2017).

Outro problema é que os Planos Diretores por vezes projetam usos conflitantes com a preservação dos territórios quilombolas, como áreas industriais, de mineração, de expansão urbana ou mesmo de preservação ambiental restritiva. Isso gera pressão para a remoção das comunidades ou para a descaracterização de seus modos de vida tradicionais (Ribeiro, 2017).

Por um Planejamento Territorial Local

O artigo realizou uma análise histórica e conjuntural sobre a condição da formação das comunidades quilombolas no Brasil. A legislação desde 1988 apresentou vários avanços na garantia dos direitos dessas populações, no entanto, verifica-se que, na dimensão da gestão territorial, que cabe muitas vezes aos municípios, há diferentes desafios que contestam a existência e permanência de quilombolas em seus territórios

Para que os Planos Diretores municipais, que se estabelecem como o principal instrumento na gestão das cidades brasileiras, sejam mais adequados às questões dos territórios quilombolas, é necessário realizar um mapeamento e caracterização detalhada das comunidades existentes no município, envolvendo seus próprios membros nesse processo, para garantir a participação efetiva dos moradores em todas as etapas de elaboração do Plano Diretor, desde o diagnóstico até a aprovação final, com estratégias de mobilização e comunicação adaptadas à realidade local. É imprescindível articular o Plano Diretor com outras políticas setoriais relevantes para os quilombos, como regularização fundiária, assistência técnica rural, educação diferenciada, saúde, entre outras. Somente assim os planos

poderão cumprir seu papel de promover um ordenamento territorial democrático e inclusivo (Ribeiro, 2017).

Conforme Makota Kidoiale¹⁴ (2023), filha carnal de Mãe Efigênia (Mametu Muiandê), liderança do *Kilombo Urbano* e *Candomblé Manzo Ngunzo Kaiango*, comunidade tradicional de matriz africana de nações bantu localizada no bairro Santa Efigênia, em Belo Horizonte (MG), e professora da Formação Transversal em Saberes Tradicionais da UFMG, os quilombolas querem:

garantir a proteção dos territórios porque é deles que sabemos tirar o nosso sustento, e não da carteira assinada. Mas o poder público quer pensar por nós e nos trazer tudo pronto. (...) Nosso desenvolvimento deve ser organizado por nós, e para isso precisamos ter autonomia. O Estado não pode pensar por nós. Não é aceitável que continuemos produzindo riqueza sem que o lucro seja nosso. Tampouco estamos interessados em lucro, e isso talvez facilite as coisas para eles (...) Queremos o necessário, e o território nos garante isso. Nos nossos

¹⁴ Makota Kidoiale é filha carnal de Mãe Efigênia Maria da Conceição (Mametu Muiandê), fundadora do Quilombo Manzo Ngunzo Kaiango, comunidade tradicional de matriz africana de nação bantu localizada no bairro Santa Efigênia, região metropolitana de Belo Horizonte (MG). Como militante, mulher negra, liderança quilombola e de terreiro de axé, ela tem experiência na articulação e mobilização de diferentes seguimentos representativos da população afro-descendente de Belo Horizonte – capoeira, Umbanda, Reinado, Candomblé, quilombos – em torno das lutas por igualdade racial, contra a intolerância religiosa e todas as formas de discriminação. Kidoiale é presidente da Associação de Resistência Cultural da comunidade quilombola Manzo Ngunzo Kaiango, certificada via autorreconhecimento como Remanescente de Quilombo pela Fundação Palmares no ano de 2004. Também é diretora de mobilização do Centro Nacional de Africanidade e Resistência Afro-Brasileira (CENARAB). Atua ainda como coordenadora cultural do Projeto Kizomba, iniciativa sociocultural desenvolvida por membros do Manzo e direcionada para as crianças e jovens negros, associando capoeira, canto, dança, percussão, estética e identidade étnico-racial. Deste modo, a trajetória de Kidoiale encontra-se estreitamente ligada à luta pelas ações afirmativas, ao combate à intolerância, ao racismo e ao preconceito, bem como à busca pelo reconhecimento e valorização da diversidade religiosa afrobrasileira, dentro do terreiro e fora dele. Sua atuação e capacidade de articulação política têm se tornado visível a partir da sua participação em diversos espaços públicos e projetos, nos quais ela vem contribuindo de maneira decisiva para apontar alternativas na construção de um novo olhar com relação à diversidade e à diferença. Participou como assistente de Mametu Muiandê na UFMG em 2016 e 2017 na disciplina “Catar folhas: saberes e fazeres do povo de axé”; e como mestre em 2017 na disciplina “Pensamento e ação comunicacional em comunidades tradicionais”. [Cássia Cristina da Silva – Saberes Tradicionais UFMG](#) Acesso em: 29/11/2024.

territórios, plantamos saúde pública, plantamos educação e socialização (Makota Kidoiale, 2023, p. 99).

Para lidar com essa situação, é essencial que o Planejamento Territorial integre de maneira efetiva a participação das comunidades tradicionais em todas as fases dos processos institucionais, em conformidade com a OIT 169. Isso implica reconhecer seus conhecimentos, práticas e aspirações, assegurando sua autonomia nas decisões que impactam seus territórios. Dessa forma, o planejamento deve servir como um instrumento para garantir a proteção desses territórios, levando em consideração as necessidades e aspirações das próprias comunidades (Kidoiale, 2023). O Estado não deve impor soluções predefinidas, mas sim criar condições para que essas comunidades possam gerir seus territórios alinhada com suas tradições e aspirações. Proteger e valorizar esses territórios é crucial para a efetivação dos direitos e da cidadania dessas populações historicamente marginalizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSERALD, Henri (Org.). **Cartografia social, terra e território**. Coleção Território, Ambiente e Conflitos Sociais. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Calhambolas, quilombolas e mocambeiros: a força mobilizadora da identidade e a consciência da necessidade**. Revista Eletrônica Afros e Amazônicos v. 2, n 1, 2010.

ARRUTI, José Maurício. **“Quilombos”**. In: Osmundo Pinho (org.). **Raça: Perspectivas Antropológicas**. Salvador: ABA / Ed. Unicamp / EDUFBA, 2008. p. 101.

_____. **Entre Campo e Cidade: Quilombos, Hibridismos Conceituais e Vetores de Urbanização**. In: **Direitos quilombolas & dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988 / organização de Osvaldo Martins de Oliveira**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2016.

BISPO DOS SANTOS, Antônio. **Colonização, Quilombos: modos e significações**. Brasília, DF: INCTI -UnB, 2015. p. 49, 52, 76.

_____. **A terra que dá, a terra quer**. São Paulo: Ubu Editora, 2023. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7944144/mod_resource/content/1/Antonio%20Bispo%20dos%20Santos%20-%20A%20terra%20da%CC%81%2C%20a%20terra%20quer-Ubu%20Editora%20%282023%29.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Decreto Nº 4887 de 20 de novembro de 2003**. Presidência da República. Brasília, DF: 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm.

_____. **Decreto nº 3.912, de 10 de Setembro de 2001**. Presidência da República. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%203.912-2001&OpenDocument. Acesso em: 26 nov. 2024.

_____. **Convenção nº 169**. Brasília: OIT, 2011. V.1. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3764>. Acesso em: 26 nov. 2024.

_____. **Instrução Normativa Nº 57**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/243-instrucaonormativa-n-57-20102009>. Acesso em: 26 nov. 2024.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 3.239-9 de 2004 em face do Decreto nº 4887/2003**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.cpisp.org.br/acoes/upload/arquivos/Parecer%20%20ProcuradorGeral%20da%20Rep%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2024.

_____. **Comissão Pró-índio. Terras Quilombolas Balanço 2011.** São Paulo. Disponível em: http://www.cpisp.org.br/terras/html/download_baixar.aspx?Arquivo=AF_cartilha_21x21_v1_2_011112515532.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

DO NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo: Documentos de uma militância pan-africanista.** Vozes, 1980.

ELIZIÁRIO, Ranieri Barbosa. **Territorialidade Quilombola e o Plano Diretor de Angra dos Reis (RJ).** XXVI Semana IPPUR, 2021. Disponível em: <https://ippur.com.br/wp-content/uploads/2022/09/Ranieri-Barbosa-Elizario.pdf> . Acesso em: 27 nov. 2024.

FAVARETO, A. Cidonea Machado Deponti; Tanise Dias Freitas [Orgs.]. **Três décadas de planejamento em áreas rurais: balanços e perspectivas.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 405p.

FERDINAND, Malcom. **Uma ecologia decolonial: pensar a partir do mundo caribenho.** São Paulo: Ubu Editora, 2022. p. 168.

GALDINO, Clayton; PAPALI, Maria Aparecida; RIBEIRO-MOREIRA, Pedro. **Ser quilombola: conceitos e memórias na trajetória da comunidade negra da Caçandoca, Ubatuba, Estado de São Paulo.** Revista do centro de Memória do Oeste de Santa Catarina, v. 33, n. 53, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22562/2020.53.09>. Acesso em: 21 nov. 2024.

GRAÇA FILHO, Afonso de Alencastro. **A princesa do Oeste e o mito da decadência de Minas Gerais: São João del Rei (1831-1888).** São Paulo: Annablume, 2002.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: "do fim dos territórios" à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 279-311.

KIDOIALE, Makota. **As plantas, nossos ancestrais.** In: Terra: antologia afro-indígena. SANTOS, Antônio Bispo *et.al.* São Paulo: Ubu Editora/Piseagrama, 2023. p. 99.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo.** São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2019.

LEITE, M. C. F.; GASALLA, Maria de los Angeles. **A percepção dos pescadores artesanais sobre o estado atual dos estoques: um estudo do conhecimento ecológico dos canoieiros de Ubatuba-SP.** 2010, Anais. Itanhaém: Sno, 2010. p. 19.

LACERDA, Norma. **O campo do Planejamento Urbano e Regional: da multidisciplinaridade à transdisciplinaridade.** Revista Brasileira De Estudos Urbanos e Regionais, 15(1), 77. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n1p77>. Acesso em: 27 nov. 2024.

PEREIRA, Marília de Azevedo. **Preservar e Resistir: Natureza e Cultura em Comunidades Tradicionais situadas em Ubatuba-SP.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2021. p. 93. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/838c4a95-a9ca-4a42-b5ed-8e4ca23f11aa>. Acesso em: 25 nov. 2024.

PIQUET, Rosélia Perissé da Silva; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Tempos, ideias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil.** Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais, 10(1), 49, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2008v10n1p49>. Acesso em: 25 nov. 2024.

REIS, João José. **A presença negra: encontros e conflitos.** In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Brasil: 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro, 2000.

REIS, Edirlaine Lopes dos. **Entrelaçando Saberes: diálogos entre mestras/es do artesanato tradicional do Quilombo da Fazenda e a educação escolar.** Dissertação (Mestrado em Cultura, Filosofia e História da Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

RIBEIRO, Thaiana Bossi Oliveira. **Invisibilidade das Comunidades tradicionais: análise sobre a aplicação da consulta prévia, livre e informada na revisão do Plano Diretor e Lei de Zoneamento da cidade de São Luís/MA.** Dissertação (Mestrado em Direito) – UFMA – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

SOUZA, S. C. Brandão, A. A. P. **Política de Titulação de Terras Quilombolas.** In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015, São Luiz - Maranhão, 2015, p. 1-13.

Mariana Tereza Diniz Mendonça

Lidiane Maria Maciel

Fabiana Felix do Amaral e Silva

p. 223 - 258

Nas tramas da resiliência e da
luta por direitos territoriais:
Planejamento territorial e aqilombamento no Brasil
(1988-2023)

TSING, Anna Lowenhaupt. **Viver nas ruínas: paisagens multiespécies no Antropoceno**. Brasília: IEB Mil Folhas, 2019. p. 33.