

2023



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DIREITO • UNIRIO

# REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 5, n. 1  
Janeiro - Junho

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 [rdpp@unirio.br](mailto:rdpp@unirio.br)

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS  
*LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW*

VOLUME N.º 5 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

**Editor-Chefe:**

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

**Vice Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2023



## **Estudo de caso: Termo de Ajustamento de Conduta da Fazenda Santa Eufrásia como instrumentador de políticas públicas?**

*Case study: Santa Eufrásia's Conduct Adjustment Term as an effective instrument of public policies?*

**Eduardo Gonçalves Blondet**<sup>1</sup>

*Universidade Estácio de Sá. Mestre em Direito. Rio de Janeiro (RJ). Brasil*

### **RESUMO**

O trabalho analisa o compromisso de ajustamento de conduta celebrado por órgãos públicos com a gestora da fazenda Santa Eufrásia, localizada no Vale do Café, estado do Rio de Janeiro, com base em violações a direitos transindividuais da população negra. O objetivo é analisar se o referido instrumento de ajuste, fundamentado com referências a políticas públicas, cumpre a função de efetivá-las. Utilizou-se pesquisa documental e bibliográfica. Conclui-se que não se apresentou como instrumento efetivador das políticas públicas indicadas.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Termo de Ajustamento de Conduta; Fazenda Santa Eufrásia; políticas públicas; racismo; igualdade racial.

### **ABSTRACT**

The paper analyzes the conduct adjustment term entered into by public bodies with the manager of the Santa Eufrásia farm, located in Vale do Café, state of Rio de Janeiro, based on violations of transindividual rights of the black people. The objective is to analyze if adjustment instrument, based on references to public policies, fulfills the function of putting them into effect. Documentary and bibliographical research was used. It's concluded that it did not present itself as an effective instrument for the indicated public policies.

### **KEYWORDS:**

Conduct Adjustment Term; Santa Eufrásia Farm; public policy; racism; racial equality.

---

<sup>1</sup> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9426264356867220>



## 1. INTRODUÇÃO

A noção de acesso à justiça vem sofrendo transformações nas últimas décadas (WATANABE, 2017). De um lado a incapacidade do Poder Judiciário em atender o crescente ajuizamento de ações e, de outro, a busca por meios mais adequados de solução de conflitos, levaram a um movimento de estímulo à autocomposição e à desjudicialização. Nesse sentido, observa-se a Resolução 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que inaugura verdadeira política pública de fomento de soluções consensuais, como a mediação e a conciliação, com alteração inclusive da organização administrativa dos tribunais. Outro fortalecimento dessa tendência se deu com a vigência do novo Código de Processo Civil de 2015 que apostou em métodos consensuais.

Dentre as diversas ferramentas e métodos desenvolvidos encontra-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), objeto de nosso estudo, entendido como instrumento de autocomposição híbrido, pois tanto pode ser pactuado a nível extrajudicial, quanto no curso do processo judicial.

A pesquisa visa analisar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado pela fazenda Santa Eufrásia em maio de 2017 com vistas a reparar danos a direitos das populações negras. Ele foi resultado da investigação levada a cabo através do inquérito civil instaurado pelo Ministério Público Federal (MPF), com base em reportagem publicada pelo *The Intercept Brasil*, na qual se acusou de racista a atividade turística exercida na propriedade (OLIVEIRA, 2016). A fazenda foi construída por volta de 1830 e está localizada em Vassouras, município do Estado do Rio de Janeiro; a região integra o Vale do Café, palco de intenso trabalho escravo e elevada produção do grão durante o século XIX. O MPF propôs a celebração de compromisso de ajustamento de conduta previsto na Lei 7347/85 ao entender que a encenação organizada pela proprietária, com intuito de simular as relações oitocentistas, resultara em naturalização do racismo e da escravidão (BRASIL, 2017).

No curso de inquérito civil público, instaurado para apurar possível violação de direitos fundamentais na programação turística da fazenda, foi celebrado o compromisso de ajustamento de conduta em que a gestora da propriedade se obrigou a cessar as encenações em referência ao período imperial bem como a diversas ações para reparar os direitos transindividuais potencialmente lesados (BRASIL, 2017).

Na justificação e fundamentação do Termo observa-se que o *Parquet* elencou uma série de direitos e garantias, tomadas como verdadeiros guias para a atuação estatal. Assim, ao



que parece, o TAC foi firmado com a intenção de efetivar políticas públicas. O presente trabalho tem por objetivo analisar o compromisso pactuado e responder ao questionamento: foi adequado, sob ponto de vista legal, celebrar o compromisso de ajustamento com a representante da fazenda visando ao implemento de políticas públicas?

## **2. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)**

Previsto no §6º do art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, o compromisso de ajustamento de conduta permite aos órgãos públicos legitimados firmar acordo com os interessados em adequar sua conduta às exigências legais, mediante cominações. Como a lei objetiva a correção da conduta desviante, as obrigações pactuadas devem primordialmente buscar tal fim, servindo as cominações como meio de estimular e coagir o infrator a cumpri-las.

O TAC tem eficácia de título executivo extrajudicial e, dessa maneira, insere-se como um meio adequado de solução de conflito, no sentido de possibilitar a resolução de um problema sem prestação jurisdicional. No seio dos estudos que apontam para a perspectiva de que o problema do acesso à justiça não se reduz ao direito de acesso ao Poder Judiciário, o TAC é caracterizado como instrumento capaz de solucionar uma demanda de forma célere, justa, eficiente e econômica (RODRIGUES, 2011). Pactuado entre o órgão público legitimado e o (possível) infrator, não precisa ser submetido ao crivo do Estado-juiz, tendo seu conteúdo os meios pelos quais será retificada a conduta ilícita, bem como reparado o dano praticado.

Ao nosso estudo interessa ressaltar a necessidade de um comando jurídico e uma conduta diversa, ou seja, que se desvia da norma - em caráter preventivo, pode-se considerar, ainda, um comportamento potencialmente desviante. Presentes tais elementos, tanto o órgão público legitimado, quanto o infrator pode propor a celebração do ajuste, instrumento pelo qual o (possível) infrator assume o compromisso de se adequar às exigências do ordenamento jurídico, interrompendo o dano (ou prevenindo-o) e de reparar as violações já cometidas.

## **3. O INQUÉRITO CIVIL**



O inquérito civil público é um procedimento administrativo presidido pelo Ministério Público para apurar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, conforme art. 1º da Lei 73747/85, I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; V - por infração da ordem econômica; VI - à ordem urbanística; VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e VIII – ao patrimônio público e social. O objetivo do inquérito é recolher elementos de convicção suficientes para instruir o processo decisório sobre a proposição de “ação civil pública, ação coletiva, ou ação de improbidade, expedir recomendação, celebrar termo de ajustamento de conduta ou propor o arquivamento do inquérito civil” (RODRIGUES, 2011, p.78).

No caso, o inquérito foi instaurado de ofício pelo procurador da república após tomar conhecimento de matéria jornalística de autoria do grupo *The Intercept Brasil*, em que se denunciou a prática discriminatória e racista produzida no âmbito das atividades turísticas da fazenda. De acordo com o veículo de comunicação, Elisabeth Dolson, herdeira e gestora da fazenda, veste-se de sinhá, acompanhada de trabalhadoras, estas vestidas de mucamas, para receber visitantes, o que seria a naturalização do racismo e da escravidão (OLIVEIRA, 2016).

De acordo com a reportagem (OLIVEIRA, 2016) a herdeira da fazenda recebe os turistas com a seguinte frase: “Geralmente eu tenho uma mucama, mas ela fugiu. Ela foi pro mato. Já mandei o capitão do mato atrás dela, mas ela não voltou (...) Quando eu quero pegar um vestido, eu digo: ‘duas mucamas, por favor!’. Porque ninguém alcança lá em cima.” Ainda é afirmado que, quando confrontada com a acusação de que seu teatro seria racista, disse o seguinte: “Racismo? Por causa de quê? Por que eu me visto de sinhá e tenho mucamas que se vestem de mucamas? Que isso! Não! Não faço nada racista aqui. Qual é o problema de ter... não!”.

Em depoimento ao MPF Dolson assume ter dito a primeira frase algumas vezes (infere-se da leitura do depoimento que tal fala se deu durante encenação teatral). Quanto à segunda frase, não há registro durante o inquérito que confirme se de fato ocorreu (BRASIL, 2017).

Faz-se importante mencionar as datas dos principais atos praticados no inquérito a fim de se verificar com maior clareza o caminho percorrido: a reportagem foi ao ar dia 6 de dezembro de 2016; o inquérito instaurado a 19 do mesmo mês; em 1º de fevereiro de 2017 foi

colhido depoimento da proprietária Elizabeth Dolson; o TAC foi apresentado a 24 de fevereiro e aceito pela senhora Dolson, acompanhada de seu advogado, em 29 de março de 2017. De janeiro de 2017 até março de 2019 inúmeros eventos (reuniões, audiência públicas, debates etc) foram realizados, além da expedição de recomendações dirigidas ao Poder Público e a proprietários de fazenda da região. A 14 de junho de 2019 o inquérito foi arquivado por ordem de outra procuradora da república sob observação de não ter vislumbrado qualquer ilegalidade ou conduta a ser ajustada por parte da administradora da Fazenda Santa Eufrásia (BRASIL, 2017).

Malgrado nosso entendimento de que o TAC foi proposto com base em elementos superficiais e em frágil material probatório (a compromissária Dolson, a despeito de ter assinado o termo, parece não ter sido convencida de que seu comportamento afrontava a lei), é de se destacar que foram realizadas muitas atividades durante o inquérito. Nossa crítica não está em apontar inércia do órgão ministerial. Criticamos o caráter bastante genérico das ações praticadas em detrimento da investigação específica que, a nosso ver, deveria ter lugar para a devida caracterização da conduta de Dolson e o descortinamento de medidas de reparação.

A nosso sentir, o MPF se desviou do objetivo investigativo do inquérito justamente quando se deparou com uma realidade muito mais ampla do que a descrita na reportagem: o fato de que encenações relativas ao império e à escravidão aconteciam em todas as fazendas de turismo da região. Os primeiros atos do inquérito, ordenados na portaria de instauração, foram as solicitações de informações ao IPHAN (considerando-se que a propriedade foi tombada em 1970) e a Dolson, tendo em vista o conteúdo ventilado pela reportagem. O primeiro, em ofício datado de 4/1/2017 diz “esclarecemos que encenações, para fins turísticos e/ou histórico-culturais, ocorrem em todo Brasil” (BRASIL, 2017, p.2).; e Dolson, em depoimento de primeiro de fevereiro, afirma “que muitas outras fazendas fazem a mesma encenação” (BRASIL, 2017, p.88), indicando, inclusive, o nome delas.

Parece-nos que tal dimensão, não indicada pela reportagem e, por conseguinte, provavelmente não esperada pelo órgão ministerial, causou verdadeira inflexão no curso do inquérito. Suscitamos a hipótese de que esta revelação factual, mais do que redimensionar numericamente os possíveis infratores, indicou ao MPF mudança qualitativa do problema. Não se tratava mais de um teatro realizado por uma senhora em uma fazenda, mas sim de uma prática comum e largamente realizada e que, no entender do órgão, violava direitos da população negra.

Para além de ser reproduzida em larga escala - talvez em todo o país, como afirmou o IPHAN - é de se registrar sua aceitação social, materializada na ausência de denúncias e na própria sobrevivência desse tipo de turismo que, evidentemente não se sustentaria com observadores/consumidores insatisfeitos.

Tal fato, revelado logo no início do inquérito, guiou o MPF por uma seara muito mais abrangente, a nosso ver, transcendendo de um caso particular para uma realidade macro em que se descortinou a ausência do Poder Público na regulamentação de atividade tão sensível aos interesses da sociedade. Daí a explicação do exitoso envolvimento, no curso do inquérito, da sociedade civil, dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal. Foram realizadas muitas reuniões, debates e audiências públicas sobre a questão, envolvendo variedade significativa de participantes: movimentos populares, associações, institutos, quilombos, universidades, proprietários de fazenda, entidades culturais, OAB, prefeito, vereadores, secretários municipais etc. (BRASIL, 2017).

A hipótese, que desde já podemos apresentar, é que a ausência de regulamentação desse tipo de atividade turística criou verdadeira lacuna e dificuldades à realização do direito à memória e à efetivação de políticas públicas de reparação e igualdade racial.

Desse modo, o procedimento administrativo pretendeu, de um lado, solucionar o problema encontrado através de compromisso de ajustamento com a fazenda Santa Eufrásia, e, de outro lado, seguiu tarefa mais ampla de promover medidas de reparação e de igualdade racial em âmbito regional: sob esse enfoque, pode-se citar, a constituição de grupo de trabalho para subsidiar o MPF na elaboração de recomendação sobre o turismo no Vale do Café, cuja primeira reunião se deu em 6/06/2018. Nessa reunião se percebe a preocupação do MPF em tratar de questões amplas ao referir-se a três grupos de atuação, sendo (i) Legislativo, onde indica a aprovação de datas e semanas comemorativas; a aprovação de premiação e cadastros positivos para fazendas que valorizam o povo negro; além da mudança de nomes de rua e logradouros e colocação de placas informativas. (II) Executivo, âmbito em que são aventadas a possibilidade de criação de centros de memória e museus do movimento negro, além de preocupação com a capacitação dos profissionais que lidam com o turismo e (iii) Fazendas, local de recepção de turistas onde seria interessante a orientação do que fazer e do que não fazer, enaltecendo os materiais de cunho informativo (BRASIL, 2017).



Enfim, o inquérito administrativo deu origem ao TAC firmado com a fazenda Santa Eufrásia, objeto deste estudo, e prosseguiu com realização de debates, reuniões, audiências públicas e expedições de recomendações cujo conteúdo remontam a efetivação de políticas públicas, sobretudo relacionadas à igualdade racial e ao direito à memória.

#### 4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS ELENCADAS NO TAC

De início cumpre-nos falar do conceito de políticas públicas, sobretudo pela vasta divergência doutrinária. Considerando que “qualquer definição de política pública é arbitrária” (SECCHI, 2013, p.2) e que, este trabalho prescinde de discussão mais profunda acerca do conceito em si, registramos apenas os dois elementos fundamentais que compõem a política pública, nas palavras de Secchi: “intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante” (2013, p. 2).

Através da análise dos “considerandos” que principiam o Termo de Ajustamento de Conduta em exame observa-se a indicação de um rol de elementos a fundamentar e justificar o compromisso pactuado. Dentre as quarenta e sete considerações, verificam-se várias com as características citadas pertinentes às políticas públicas; são textos que em geral fazem referências jurídicas, delineando um problema público e o tratamento almejado em face dele. Em seguida vamos destacar as políticas apresentadas no TAC, sob a forma de “considerandos”, com os respectivos fundamentos jurídicos, seguidos do número do considerando entre parêntesis, considerando-se uma numeração de um a quarenta e sete, conforme a ordem em que aparecem no Termo:

- a dignidade da pessoa humana e o objetivo fundamental da república de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, nos termos do art. 3º, inciso IV da Constituição Federal. (7)
- “o princípio da igualdade que obriga o Estado a adotar medidas de reparação da injustiça cultural ou simbólica...”, nos termos do art. 5º, caput, da CF. (8)

- “vedação de tratamento desumano ou degradante”(art. 5º, III, CF) e proteção ‘da intimidade, da vida privada, honra e imagem das pessoas’ (art. 5º, X, CF). (9)
- promoção da igualdade racial, deduzida do repúdio ao racismo expresso no art. 4º, VIII da CF. (10)
- proteção das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras (art. 215, §1º, CF) (11)
- proteção e promoção do patrimônio cultural brasileiro (art. 16, §1º, CF) (13)
- a promoção do respeito aos direitos e liberdades de toda pessoa, sem qualquer tipo de discriminação, conforme obrigação prevista na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969. (15)
- repúdio à discriminação racial, conforme Convenção Internacional sobre todas as formas de Discriminação Racial de 1965, Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas conexas de Intolerância. (16, 17 e 24)
- promoção do direito à memória, conforme decorrência de princípios constitucionais e do direito à verdade, estabelecido pela Assembleia Geral da ONU de 2010 (18, 19, 20 e 21)
- promoção do respeito à diversidade cultural e à criatividade humana, conforme Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003; (22 e 23)
- garantia à população negra da efetivação de igualdade de oportunidades, da defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos, nos termos do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010)

É interessante notar a presença de direitos fundamentais e de objetivos políticos e sociais delineados. Vale citar as palavras de Ingo Sarlet, sobre a distinção entre políticas públicas e direitos sociais como direitos fundamentais (2012, p.219):

Políticas públicas não se confundem com direitos fundamentais, designadamente como direitos subjetivos (individuais e ou coletivos) que são veiculados por meio de políticas públicas, o que não afasta a possibilidade de um direito a que o Estado atue mediante políticas públicas, precisamente como forma de assegurar a efetividade de direitos fundamentais.

Ainda sobre características das políticas públicas, esclarecedoras são as palavras de Leonardo Secchi (2013, p. 108):

Em países em que vigora o sistema de Common Law (sistema anglo-saxão), como Inglaterra e Estados Unidos, grande parte dos problemas de implementação de políticas públicas é decidida nos tribunais. Nesse sistema existe, tradicionalmente, menor detalhamento da norma legal (papel do Poder Legislativo) e uma ênfase maior no processo de interpretação da aplicação de cada caso, de acordo com a norma legal (papel do Poder Judiciário). Já em países em que vigora o Civil Law (sistema românico-germânico), como Brasil, Itália e Espanha, há uma ênfase maior no detalhamento da legislação com o intuito de diminuir a necessidade de interpretação da aplicação da lei. É sabido que mesmo em contextos jurídicos de Civil Law, como no Brasil, há uma tendência para a resolução de vácuos legais por meio de interpretação jurídica, o que valoriza o papel dos juízes no estabelecimento da política pública.

Tomando como reflexão as palavras dos dois autores temos que fazer uma distinção clara entre as políticas públicas e os direitos protegidos por elas. Sem dúvida cabe às relações particulares a obrigação de respeito aos direitos positivados. A doutrina constitucionalista chama este dever de eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Disso não resulta, frise-se, que o particular está obrigado a implementar uma política pública. Tal obrigação, imperiosamente cabe ao Estado. Inúmeros exemplos poderiam ser fornecidos para essa afirmação. Tomemos, ilustrativamente, a política de proteção às crianças. O cidadão, ainda que em sua vida particular, não está à margem dela. Diante do enunciado no art. 5º da Lei 8069/90 (“Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão...”) cabe ao particular abster-se de qualquer conduta que cause tais danos. Também o cidadão está obrigado a condutas positivas quando a mesma lei diz em seu art. 33 sobre a obrigação de prestação de assistência material, moral ou educacional àqueles que detêm guarda de crianças ou adolescentes (BRASIL, 1990). Por outro lado, isso não significa dizer que está o particular responsável por construir escolas ou hospitais públicos, contratar pediatras etc. Tais fazeres, constituem deveres do Estado, implementados através de políticas públicas que visam ao atendimento dos direitos das crianças e adolescentes.

Com este exemplo queremos apenas consignar que há responsabilidades diversas na implementação de políticas públicas e que, precipuamente, tal ônus recai sobre o Estado, responsável maior pela efetividade das políticas públicas. Pois ainda que se delegue ao particular determinadas condutas, quer positivas, quer negativas (como visto acima), tal atribuição deve ser feita por lei, ou seja, pelo Estado. Afirmamos isso com base no inciso II do

art. 5º da Carta da República - “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Tal compreensão se mostra importante na medida em que o TAC aqui examinado foi firmado com a gestora de uma fazenda ainda que, conforme afirmado, o inquérito também tenha abarcado diversas outras atividades do MPF.

## 5. AS OBRIGAÇÕES FIXADAS NO TAC

O documento contém quatro obrigações de não fazer e onze obrigações de fazer, estipuladas, conforme já afirmado, após os “considerandos” iniciais, que lhes servem de justificativa e fundamentação. As duas primeiras cláusulas também indicam de forma direta a finalidade das obrigações pactuadas. Afirma-se que a finalidade do ajuste é “reparar as violações aos direitos da população negra” e “assegurar o reconhecimento da história e cultura negra e o combate ao silenciamento dos efeitos da escravização” (BRASIL, 2017, p.113).

A primeira obrigação negativa constitui-se na proibição de “encenação ou a utilização de vestimentas por pessoas negras ou brancas que as caracterizem como ‘mucamas’” (BRASIL, 2017, p.113). Por todo o contexto do TAC é notório que tal previsão tem como alvo a não depreciação da pessoa negra, a memória das pessoas que serviram como mucamas, enfim, a não naturalização da escravidão, para usar as palavras do próprio documento. Ocorre, contudo, que tal proibição está a impedir o exercício livre de manifestação artística. Não se quer advogar pela liberdade de, em nome da arte, divulgar ou defender o racismo. A questão é: por que motivo personagens com roupas de mucamas estariam necessariamente a desvalorizar o negro ou a naturalizar a escravidão? Que dizer do sem-número de produções (com essa característica) divulgadas no cinema, em casas de teatro, televisão, locais públicos etc?

A segunda obrigação de não fazer proíbe “a utilização da palavra escravo, de forma escrita ou oral, devendo ser sempre trocada pela expressão “pessoa escravizada”, com o fim de contribuir para a superação da associação da imagem do negro ao “escravo” (BRASIL, 2017, p.114). Percebe-se igualmente uma exagerada abrangência na proibição. Será lícito proibir uso de palavra oficial do idioma nacional através de um TAC?

A cláusula quinta apresenta a proibição de apresentar “apenas a versão da história dos barões do café” e uma conduta positiva, consubstanciada na menção ao “crime da escravidão e

o papel que africanos e seus descendentes desempenharam na construção de toda a riqueza da região” (BRASIL, 2017, p.114). Não encontramos normas jurídicas que amparem tal obrigação de forma direta. Todavia, pode-se indiretamente citar o art. 11, §1º e 43 da Lei 12288/2010 e o art. 26-A, §1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Não obstante, tais normas se referirem ao ensino formal e aos meios de comunicação, traduzem, de maneira geral, o entendimento do legislador sobre a matéria, além de serem compatíveis com a política pública de igualdade racial.

A quarta e última obrigação negativa convencionada proíbe “qualquer descrição histórica que implique menção pejorativa aos negros escravizados ou que banalize a história da escravização de pessoas” (BRASIL, 2017, p.114). Evidentemente tal imposição decorre de nosso ordenamento jurídico e está de acordo com o princípio da não repetição, com os direitos à igualdade e à memória e, sobretudo, com o fundamento maior que é a dignidade da pessoa humana. O problema, a nosso ver, está no exemplo de tal conduta, trazido na própria cláusula sexta, que cita a frase de Dolson, notoriamente dita em encenação. Conforme já tratado anteriormente, não parece crível censurar a manifestação artística, ainda que em nome de direitos e garantias cruciais ao Direito. A fala, já transcrita (“Geralmente eu tenho uma mucama...”), deve causar ao público - considerando-se nosso tempo e espaço - verdadeira repulsa e indignação, pois demonstra a crueldade com que as sinhás tratavam as escravas. Proibir tais menções dentro de manifestações artísticas nos parece desproporcional e desnecessário.

A iniciar as obrigações de fazer está o custeamento e instalação de duas grandes placas com texto cujo teor pode ser sintetizado no repúdio a escravização e em engrandecimento da resistência dos escravos. A segunda placa informa que em 1880 viviam 162 escravizados naquela fazenda e em homenagem a eles traz o nome de cada um, conforme encontrado no inventário do antigo proprietário. Percebe-se caráter reparador desta obrigação.

Em seguida temos a obrigação de a gestora e demais responsáveis da fazenda realizarem curso de capacitação ministrado por lideranças negras. Ao que parece a intenção foi de possibilitar melhor formação aos funcionários da fazenda sobre a história dos negros e escravos. Foi prevista ainda a obrigação de a compromissária Dolson repassar tais conhecimentos aos futuros contratados da fazenda.

A décima cláusula estabelece que os representantes da fazenda apresentarão um pedido de desculpas público à comunidade negra. Percebe-se o objetivo de reparação simbólica, já que entendido que a conduta realizada na fazenda maculou direitos.

Em sequência, estabelece-se a obrigação de a fazenda incluir em sua programação a apresentação de um texto elaborado pelas comunidades negras sobre pessoas e famílias importantes e também “a exibição de pequenos filmes, de até 5 minutos, previamente editados pelas comunidades” (BRASIL, 2017, p.115). Vê-se, uma vez mais, o cunho reparatório pretendido, além do alinhamento com políticas públicas de valorização da história e da memória das populações negras.

A cláusula décima segunda prevê a afixação de cartazes na propriedade indicando a possibilidade de se denunciar a prática de racismo ao MPF. Vemos um conteúdo informacional que pode ter efeito inibidor de condutas ilícitas (BRASIL, 2017).

A sétima obrigação positiva estipula a cessão de parte da propriedade, uma vez por mais, para que comunidades negras possam realizar atividades culturais e comercializar seus produtos. O fundamento para tanto parece estar na ideia de compensação do dano. Considerou-se que houve uma violação e, como forma compensatória, determinou-se tal cessão (BRASIL, 2017).

Em seguida tem-se a determinação de custeamento, por parte da fazenda, de 500 folhetos com texto similar ao das placas, valendo-se, portanto, os mesmos comentários. Também se previu a impressão e distribuição de 500 cartilhas informativas sobre o crime de racismo produzidas pela defensoria. De teor educativo, tais cartilhas cumprem função de prevenção ao crime de racismo (BRASIL, 2017).

A penúltima obrigação determina que a fazenda será responsável por vender, durante as visitas, os produtos da comunidade negra, repassando os recursos obtidos aos representantes das comunidades. Também esta obrigação não parece estar alinhada a política pública ou dever legal, mas tão-somente a ideia de compensar as comunidades negras (BRASIL, 2017).

Por derradeiro a cláusula décima quinta impõe o custeamento de “300 cópias dos seguintes DVDs: “Conta um Ponto” (sobre o jongo de Pinheiral), “Memórias do Cativo” (Quilombo São José da Serra) e “Jongos, Calangos e Folias” (sobre a música negra na região)” (BRASIL, 2017, p. 115). Pelos títulos das produções percebe-se que a divulgação de tais

conteúdos cumpre a finalidade de exaltar a história dos negros e sua importância na construção da cultura nacional.

## 6. EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ELECADAS

É imprescindível retomar o propósito legal do TAC, confirmado pela doutrina e jurisprudência, de ajustar a conduta do (possível) infrator às normas jurídicas e reparar os danos advindos do comportamento ilícito.

Tal questão basilar nos traz o questionamento de qual norma estaria sendo descumprida com a encenação feita na Santa Eufrásia (e em todo o país, segundo o IPHAN). À evidência o problema não está em fazer encenações com personagens vestidas de mucamas ou em empregar o vocábulo escravo, questões inegavelmente permitidas pelo ordenamento jurídico. O problema, ao que parece vislumbrado pelo próprio *Parquet* no curso do inquérito, está no vácuo legal (expressão também utilizada por Leonardo Secchi, em citação anterior) com que se deparou. É dizer, não há dúvidas quanto ao compromisso formal do Estado em promover a igualdade racial, em combater formas de intolerância e discriminação, em garantir a não repetição de violações a direitos humanos etc. mas parece haver nítida lacuna desses comandos gerais quando não se visualiza sequer uma regulamentação para atividade exercida por um particular, em localidade com assombrosa história de escravidão, explorando a temática da própria escravidão.

Afirmamos que o MPF se deparou com realidade muito mais complexa do que a violação de direitos no âmbito de relação particular, justamente pela fundamentação que expôs no termo e pelo conteúdo que se pactuou nele sob forma das obrigações de fazer e não fazer. A conceber o problema apenas restrito ao âmbito da fazenda Santa Eufrásia, poderia o órgão ter atuado no sentido de cessar a violação e obter a reparação que, por se tratar de bem extrapatrimonial, deveria ter sido o pagamento em dinheiro destinado ao fundo previsto no art. 13, §2º da Lei 7347/85. O que vimos, contudo, foi o tratamento superficial dado à investigação da violação denunciada pela reportagem - o procurador não foi ao local assistir à encenação, tampouco colheu depoimento de pessoas que trabalharam nela ou de visitantes que foram espectadores do teatro - e intensa atividade com pessoas e instituições com nenhuma relação com o que fora praticado na fazenda Santa Eufrásia. Exemplo maior disso é a reunião, cuja

memória está nas folhas 443/454 do inquérito, em que se fala em projetos de leis regulando o turismo, propostas de avaliação das fazendas, capacitação dos profissionais do turismo, criação de centros de memória (BRASIL, 2017). Ou seja, questões que materializam o comando geral das leis e princípios de Direito em ações concretas levadas a cabo pelo Poder Público.

Vejam as próprias medidas de cunho reparatório dispostas no instrumento de ajuste como a distribuição de folhetos e a instalação de placas com conteúdo textual em reverência a luta dos escravos pela liberdade e em patrocínio de sua memória. Acaso tais fazeres não soam estranhos, haja vista que do fim da escravidão já contamos mais de um século? É razoável pensar que em um país civilizado, signatário de diversos pactos internacionais de combate à escravidão, à discriminação e ao racismo, e com o ordenamento jurídico interno como o nosso, as propriedades remanescentes do século XIX, até hoje não contem com um regramento próprio para garantia da memória dos que ali viveram e sofreram violações?

Parece-nos que tal realidade impôs ao MPF uma missão muito maior do que a inicialmente prevista. E, a despeito de ter prosseguido o inquérito, reunindo Poder Executivo, Legislativo e sociedade civil, acabou por tratar individualmente o problema, por meio de TAC, com uma única fazenda dentre várias com condutas iguais ou semelhantes. Tratando sobre a estratégia de pulverização das ações judiciais coletivas, situação diferente daqui, em que a solução foi extrajudicial, Vanice Regina Lírio do Valle traz interessante reflexão (2018, p. 194):

A prática revela um percurso de caminho inverso ao pretendido com a criação da via de ação coletiva, com uma intencional abdicação dos benefícios do enfrentamento na matriz macro do problema submetido ao crivo judicial. (...)

Recorta-se a discussão para, em tese, diminuir a sua complexidade (e aumentar a probabilidade de êxito). O problema está em que a redução da complexidade pode conduzir a um desvio de perspectiva de análise. Problemas complexos (como o são no mais das vezes os que exigem políticas públicas específicas) não comportam soluções simples - esse é o dilema que vive diuturnamente o administrador.

Malgrado a diferença citada podemos aproveitar o pensamento da autora para refletir sobre a via eleita pelo MPF ao propor o TAC com a Santa Eufrásia. O que justifica a celebração de TAC com uma única fazenda, sendo que inúmeras praticam a mesma atividade, ao que



parece, com aceitação social, e, inclusive com patrocínio do Governo do Estado e sua Secretaria de Cultura<sup>24</sup> (BRASIL, 2017, p.126-127)?

A nosso ver tal via acabou por reduzir a dimensão do problema e desprezar a complexidade que lhe é inerente. O resultado foi a celebração de um compromisso que não se adequou aos ditames da lei e, provavelmente, a não transformação do turismo nas fazendas, que, se realmente violador de direitos transindividuais, urge por mudanças e medidas de proteção social.

O vácuo legislativo, especificamente direcionado a esse tipo de atividade turística, também coloca a apreciação subjetiva dos envolvidos em primeiro plano, quando o que se deseja é exatamente o contrário. Assim como se delineou o currículo a ser ministrado nas escolas por que não estipular, via processo legislativo, o adequado tratamento do turismo relacionado à memória dos escravos e à história da escravidão?

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como reflexão na esteira de conclusão do presente estudo pode-se trazer a ideia de que não obstante a vasta fundamentação genérica declinada nas considerações iniciais, a elencar direitos e políticas públicas, percebe-se ausência de programas de ação especificamente no que toca ao turismo nas fazendas com referências à escravidão. Parece-nos confirmada a hipótese inicialmente indicada, qual seja, de que a ausência de regulamentação desse tipo de atividade turística criou verdadeira lacuna e dificuldades à realização do direito à memória e à efetivação de políticas públicas de reparação e igualdade racial.

No que tange a atuação do *Parquet*, conclui-se que seu equívoco se deu no instante em que tentou corrigir tal lacuna através de ajuste de conduta de um particular, em vez de atuar junto ao Estado na elaboração de diretrizes para esse trabalho. Como já abordado, o inquérito demonstrou ao MPF a ausência de políticas públicas pertinentes ao tema (BRASIL, 2017). Ressaltamos que esta omissão, para fins de compreensão integral do problema, não deve ser

---

<sup>24</sup> O advogado de Dolson juntou folheto da Fazenda São Luiz da Boa Sorte que anuncia encenação com personagens da época, intitulado "Viagem ao Tempo dos Barões e Escravos – Inclusão social através da Educação e da Cultura" com patrocínio do Governo do Estado e da Secretaria de Cultura"

vista como autônoma, à parte, enfim, estranha ao turismo na região. Cremos que, de alguma maneira, a atuação positiva do Estado para efetivação dos direitos fundamentais em discussão (direito à igualdade racial, direito à memória etc) contribuiria para inibir um turismo racista. Se o Estado conseguisse através de projetos ou ações elevar a compreensão sobre a igualdade racial, bem como destinar justa homenagem àqueles que foram vítimas da escravidão naquela região, certamente teríamos um estado de coisas em defesa destes direitos, o que ajuda a inibir ou constringer o desrespeito aos direitos da população negra e a servir como guia para uma justa atividade turística. Referências expressas do procurador ao tema das políticas públicas comprovam que o MPF percebeu essa necessidade (BRASIL, 2017).

A investigação do MPF demonstrou que o próprio setor turístico, explorador de temas afeitos à história local (escravidão, império...), não tem regulamentação de modo a aproveitar a atividade turística como meio de concretização de direitos (como os direitos à igualdade racial e à memória da escravidão). A história da região e sua vocação para o turismo (cuja importância social, política e econômica se reveste de grandes proporções), faz com que este setor necessariamente chame para si a atenção do Poder Público, pois não é possível que o Estado concretize os direitos mencionados se o conteúdo das atividades turísticas ficar ao alvedrio individual de seus promotores. A peculiaridade histórica e a importância que o turismo tem para a região impõem isso.

## 8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2018.

BRASIL. *Lei nº 7347 de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública. Brasília, DF: Senado Federal, 1985.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no



âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>> Acesso em 13 jan. 2022.

BRASIL. Código de Processo Civil (2015). *Código de Processo Civil Brasileiro*. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

BRASIL. *Inquérito Civil Público nº1.30.010.000001/2017-05*. Procuradoria da República no Município de Volta Redonda – RJ, 2017.

OLIVEIRA, Cecília. TURISTAS PODEM SER ESCRAVOCRATAS POR UM DIA EM FAZENDA ‘SEM RACISMO’. *The Intercept Brasil*. Rio de Janeiro, 6 dez. 2016. Disponível em <<https://theintercept.com/2016/12/06/turistas-podem-ser-escravocratas-por-um-dia-em-fazenda-sem-racismo/>> Acesso em 20 fev. 2023.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Maria Martins Silva. A RESSIGNIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA À LUZ DO ART. 3.º DO CPC/2015. *Revista de Processo*, São Paulo, Vol 254/2016, p. 17-44, abr. 2016.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas e ações civis públicas: judicialização da política*; in *Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, v. 16 – n. 2, p. 182-202, 2º sem. 2018.

WATANABE, Kazuo. *Depoimento*. FGV PROJETOS. Solução de conflitos, Rio de Janeiro, ano 12, nº 30, p. 22-29, 2017. Disponível em < <https://mediacao.fgv.br/wp->

content/uploads/2017/04/CadernosFGVProjetos\_30\_solucaodeconflitos.pdf> Acesso em 20 mar. 2023.

**Sobre o autor:**

**Eduardo Gonçalves Blondet** | E-mail: [eduardoblondet@gmail.com](mailto:eduardoblondet@gmail.com)

Possui graduação em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2016) e mestrado em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2021). Atualmente é assistente em administração da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. É advogado. Tem experiência na área de Direito e de Educação.

