



Brasília | ano 50 | nº 199
julho/setembro – 2013

O direito quilombola e a democracia no Brasil

LILIAN CRISTINA BERNARDO GOMES

Sumário

1. Introdução. 2. Da invisibilidade quilombola (1888-1970) à visibilidade no processo constituinte (1987-1988). 3. A publicização do direito quilombola ao território na arena do Legislativo Federal. 4. Considerações finais.

1. Introdução

A sociedade brasileira experimenta, desde a década de 1980, um revigoramento da sociedade civil (AVRITZER, 2009) e um processo de expansão das demandas por direitos diversos, ligados às questões de gênero (ARAUJO, 2002; MATOS, 2010), raça (NASCIMENTO, 1980; CARNEIRO, 2002) e direito à terra/territorialidade¹ das comunidades tradicionais² (LEITE, 1995; ALMEIDA, 2006; GOMES, L., 2009), apenas

¹ No presente estudo, a categoria território é utilizada para expressar um modo próprio de relação com a terra que inclui modos próprios de criar, fazer e viver, e compreende que é o espaço necessário para a reprodução física, cultural e simbólica das comunidades quilombolas, que vivem no modo coletivo de uso da terra.

² Embora a Constituição de 1988 tenha artigos voltados apenas para indígenas e quilombolas, há uma gama de grupos que se relacionam com a terra em outros parâmetros que não a partir do princípio da propriedade individual passível de compra e venda. Diversos grupos – tais como seringueiros, sertanejos, quilombolas, povos indígenas, quebradeiras de coco, pescadores artesanais, caiçaras e geraizeiros, comunidades de terreiros, pantaneiros, ciganos, fundos de pasto e faxinais – têm reivindicações diversas. Em 7 de fevereiro de 2007, foi estabelecida, por decreto presidencial (Decreto nº 6.040), a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Diversos instrumentos de acordos internacionais também reforçam esse direito como, por exemplo, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001), a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assinada em 1989, da qual o Brasil foi signatário em 2002. No art. 2º dessa Convenção é reconhecido como critério

Lilian Cristina Bernardo Gomes é bolsista de pós-doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

para citar alguns. No entanto, essas demandas por reconhecimento, redistribuição e representação (FRASER, 2007) enfrentam diversos entraves para sua efetivação (DAGNINO; 1994; SANTOS; AVRITZER, 2002), porque elas estão relacionadas às dimensões da justiça social – tema que ganhou maior centralidade e diferentes formulações a partir da década de 1970 (RAWLS, 1971; HONNETH, 2003; FRASER, 2003). Isso requer uma mudança no modo como o sistema capitalista está estruturado no País. Embora a Constituição de 1988 tenha ampliado o rol dos sujeitos de direitos (ALVAREZ, DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 23), ainda são muitos os limites para a sua efetivação.

Um dos grupos que impõe ao Estado brasileiro o desafio de reconhecimento, redistribuição e representação política e jurídica³ é o dos quilombolas, tratado no presente artigo. O direito desses grupos está ligado às lutas dos negros⁴ contra o racismo no Brasil (NASCIMENTO,

fundamental os elementos da autoidentificação dos povos. Esses e outros acordos internacionais são importantes marcos legais no processo de construção desse direito na cena pública nacional.

³ O marco teórico de Nancy Fraser (2003, 2007) da tripla dimensão de justiça (reconhecimento, redistribuição e representação) é central neste artigo e dois aspectos devem ser ressaltados. O primeiro é que, no caso do direito quilombola, parece-nos importante acrescentar a dimensão da representação jurídica, pois a temática quilombola que liga terra e raça leva à necessidade de trato com os embates que ocorrem no âmbito do sistema de justiça. O segundo aspecto é que, embora a teorização de Nancy Fraser (2003, 2007) seja central neste artigo para pensar as questões do direito quilombola, parece-nos importante, no uso de tal teoria, manter os devidos distanciamentos, pois essa concepção foi elaborada no contexto do Norte global, sendo necessário, portanto, estar atento para as especificidades da realidade brasileira.

⁴ A luta dos negros, que adquiriu maior visibilidade no cenário político nacional, após a promulgação da Constituição de 1988, foi a luta pelas cotas raciais nas universidades, a qual teve importantes vitórias em 2012 nos processos que tramitavam no Supremo Tribunal Federal (STF). A luta pelas cotas raciais nas universidades faz parte de um rol maior de reivindicações dos movimentos sociais negros, que denunciam o déficit de reconhecimento, redistribuição e representação política voltados para as demandas dos negros no Brasil.

1980; HANCHARD, 1994; CARDOSO, 2002) e pela implementação de políticas públicas que reconheçam que as desigualdades no Brasil têm um cunho racial (HENRIQUES, 2001; JACCOUD; BEGHIN 2002). A luta e a resistência dos quilombolas iniciaram-se muito antes da década de 1980 (LEITE, 2008, p. 102). Contudo, é apenas com a garantia do direito desses grupos na Constituição de 1988 que a demanda quilombola pelo território ganha visibilidade na arena pública nacional. O reconhecimento público do direito de tais segmentos sociais, expresso na Constituição⁵, é um marco no processo de luta local desses grupos, já que, desde a abolição da escravatura (1888), a questão dos quilombos ficou invisibilizada, fazendo parecer que estava superada e extinta, juntamente com a escravidão (ALMEIDA, 1996, p. 15). No entanto, diversos relatórios antropológicos (GUSMÃO, 1996, 1998; ALMEIDA, 2006; LIMA, 2007; MOTA, 2003) apontam que esses grupos construiriam formas diversas de ocupação do território em momentos históricos diferentes, constituindo-se em patrimônio histórico e cultural de toda a população brasileira (SARMENTO, 2007, p. 83). Assim, as comunidades quilombolas são realidades específicas, estabelecidas por sua própria trajetória, referidas a situações históricas e a contextos completamente diferentes. Esses grupos têm suas especificidades ligadas à concepção das terras tradicionalmente ocupadas que “expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza” (ALMEIDA, 2008, p. 25).

Existe uma diversidade de denominações e territorialidades específicas, tais como: terras de

⁵ O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

preto, terras de santo, terras de índios, terras de irmandade, terras de parentes, terras de ausente, terras de herança (e/ou terras de herdeiros) e patrimônio (ALMEIDA, 2006, p. 113), terras de mulheres (GUSMÃO, 1996, p. 77), dentre outras. Assim, essas situações sociais devem ser compreendidas a partir dessa pluralidade de construções territoriais que, além do art. 68 do ADCT, estão protegidas pelos art. 215 e 216 da Constituição Federal, que identifica indígenas e negros como patrimônio cultural brasileiro e aponta-os como partícipes do processo civilizatório nacional (BRASIL, 1988b, art. 215, § 1º). Deve-se demarcar que esse direito visa a responder a uma demanda presente na atualidade. Devido a essas especificidades, o desafio para o Estado brasileiro é o de garantir o direito ao território a esses grupos, de modo a respeitar seus elementos étnico-raciais e a efetivar, assim, uma justiça de reconhecimento e redistribuição. Ademais, ao garantir o direito desses grupos, o Estado estará assegurando a todo o povo brasileiro o direito à demodiversidade, na medida em que a pluralidade das formas de criar, fazer e viver dessas comunidades estará protegida como patrimônio histórico e cultural do povo brasileiro.

O presente artigo pretende apresentar algumas características do direito desses grupos, o modo como essa questão entrou no espaço público brasileiro no processo constituinte (1987-1988), mas, sobretudo, tem como objetivo perpassar toda a legislação proposta no âmbito do Legislativo federal (1995-2012), buscando compreender em que medida essas ações estão ou não ligadas à preservação desse patrimônio, o que contribui para o aprofundamento democrático no Brasil.

Para apresentar esses elementos, o artigo divide-se em três partes. Na primeira, é feita uma contextualização sobre o modo como a questão quilombola passou por diversos mo-

mentos na história do País: no período colonial e imperial eram consideradas pelo Estado como formas de subversão à ordem; posteriormente, com a abolição da escravatura em 1888, ficaram invisibilizados, permanecendo assim até a garantia desse direito pela Constituição de 1988. A segunda parte trata dos projetos de leis e outras proposições do Legislativo federal ligadas à titulação quilombola, indicando ações que se voltam para o reconhecimento do direito desses grupos assim como outras ações que buscam a restrição desse direito. Finalmente, na terceira parte, passa-se às considerações finais.

2. Da invisibilidade quilombola (1888-1970) à visibilidade no processo constituinte (1987-1988)

Antes da apresentação das principais ações do Legislativo federal ligadas aos quilombolas, indica-se, a seguir, o modo como essa questão foi tematizada no espaço público nacional. Se até a abolição da escravatura a existência de quilombos era considerada uma grave subversão à ordem, no período posterior a ela⁶ até o processo constituinte (1987-1988), essas realidades ficaram inviabilizadas, fazendo parecer que essa era uma questão extinta juntamente com a escravidão (ALMEIDA, 1996, p. 15). No entanto,

⁶ No período de escravidão no Brasil, os quilombos eram tratados como uma forma de subversão à ordem. Em resposta, datada em 2 de dezembro de 1740, a uma consulta feita ao rei de Portugal pelo Conselho Ultramarino, a Metrópole assim define quilombo ou mocambo: “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (MOURA, 1983, p. 16). Em alvará, datado em 3 de março de 1741, é definido que se “[...] marcasse com ferro quente um F, e na reincidência se lhes cortasse uma orelha. [...] Foram criados os chamados capitães do mato, espécie de esbirros que os iam buscar onde se achassem ocultos, e aos quais se deu Regimento em 1724; sem que pudessem sofrer pena pelas mortes que fizessem no exercício de sua tarefa, exceto se claramente constasse que o tinham feito de propósito e sem justa necessidade de defesa” (MALHEIRO, 1976, p. 35).

a partir da década de 1970, as articulações dos movimentos negros do Norte e Nordeste com os movimentos do Sudeste fizeram com que a questão quilombola ganhasse progressivamente maior visibilidade no espaço público nacional (ALBERTI; PEREIRA, 2007). A atuação dos movimentos sociais negros foi fundamental para a visibilização dessa luta e para a denúncia de que a questão quilombola está vinculada a dois grandes desafios ao processo de aprofundamento democrático no Brasil: a superação do racismo e o modo como as terras foram distribuídas no País, gerando grandes desigualdades no modo de acesso a elas. Isso nos remete à necessidade de compreensão de como raça e terra estão articuladas ao modo de estruturação do Brasil, o que causou um déficit de extensão da cidadania ao conjunto da população brasileira e ao desenvolvimento de formas perversas de racismo (FERNANDES, 2007, p. 203).

Dados os limites deste trabalho, não será possível aprofundar essa questão, mas parece relevante o modo como o autor Anthony Marx (1998) interpreta essa imbricada relação entre terra e raça. O autor indica que a compreensão das relações raciais no Brasil está ligada às especificidades do colonialismo português no País.⁷ Na análise sobre esses processos nos Estados Unidos, África e Brasil, o autor argumenta que os estados-nação fazem uma escolha sobre o modo de exclusão dos negros e estabelece alianças com as elites brancas (MARX, 1998, p.

⁷ Anthony Marx (1998) desenvolve estudo no qual perpassa o modo como a escravidão foi adotada nos Estados Unidos, África do Sul e Brasil. O argumento central do autor é que os Estados-nação produzem a raça e que por meio de barganhas as elites implantam a autoridade do Estado e unificam um núcleo constituído por brancos dentro do Estado-nação mediante a exclusão dos negros. O autor indica que a forma de estabelecimento dessa exclusão pode ocorrer de modos diferentes e exemplifica com seus estudos de caso: Estados Unidos, África do Sul e Brasil. Anthony Marx (1998) afirma que as elites estatais têm como objetivo a estabilidade e efetivamente usam a dominação racial para esse fim (MARX, 1998, p. XIII).

XIII). Sem pormenorizar os desdobramentos do uso desse argumento, quero ressaltar que essa aliança é perceptível no Brasil. A distribuição de terras desde o período colonial é matéria complexa, pois as terras foram concedidas aos ricos e poderosos (DEAN, 1996, p. 163). Esse modo de dominar o sistema de distribuição de terras, utilizado pelos grandes proprietários rurais, adentra o século XVIII, tornando difícil o acesso às terras para outros grupos. Tal sistema consolida-se com a Lei de Terras de 1850 – que afirma os fundamentos jurídicos e de mercado –, elaborada no momento em que o Brasil buscava modernizar-se como nação e alinhar-se entre os países mais desenvolvidos. Ou seja, a opção por ligar a terra ao mercado – o que significaria aprofundamento das desigualdades socioeconômicas – é parte da própria concepção de modernização adotada no Brasil (HOLSTON, 2008, p. 8). O que se quer enfatizar é que as elites tinham tanto os recursos econômicos, para terem acesso às terras, como os meios para se manterem na legalidade. Por outro lado, grupos que ocupavam efetivamente as terras, mas não tinham a documentação escrita, colocavam-se do outro lado da lei, como era o caso de muitas das comunidades quilombolas.

Essa situação fazia com que as comunidades de quilombos tivessem que lutar para permanecer em suas terras. Pode-se citar o exemplo das lutas em Goiás (BAIOCCHI, 1983), no Pará (ANDRADE, 1995), na Bahia (CARVALHO; DORIA; OLIVEIRA, 1996) e no Sul do Brasil (LEITE, 1995). E essa demanda apenas alcançou o espaço público nacional com a articulação dos movimentos negros do Norte e Nordeste com os movimentos negros, sobretudo do Rio de Janeiro. Desde a década de 1980, o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), com o Projeto Vida de Negro (CCN/MA/PVN), e o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará (Cedenpa), empenharam-se, nos encontros

dos movimentos sociais negros, na defesa da proposta ligada aos direitos das comunidades negras rurais. Durante o processo constituinte (1987-1988), configura-se uma arena de embates em torno do direito quilombola que opõe deputados constituintes ligados aos movimentos sociais negros, que trabalhavam para a constitucionalização desse direito (LEITE, 2008), aos deputados que se apresentavam contrários à introdução dessa questão na Carta Magna do País (SILVA, 1997).

Diversas entidades negras iniciaram o debate sobre a necessidade de uma norma a ser introduzida na Constituição que garantisse um leque de direitos aos negros no Brasil – entre eles, o direito das comunidades negras rurais do Brasil às suas territorialidades. Tal debate teve lugar na Convenção Nacional do Negro e a Constituinte⁸ ocorrido em Brasília nos dias 26 e 27 de agosto de 1986. No registro dos Anais da Câmara indica-se que em 7 de abril de 1987, na fase preliminar do processo constituinte, foram apresentadas, pelo então diretor do Centro de Estudos Afro-Brasileiros, Carlos Alves Moura, as demandas tiradas na “Convenção Nacional do Negro e a Constituinte”. A demanda que se refere às comunidades negras de quilombos recebeu a seguinte redação: “será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes de quilombos, quer no meio urbano ou rural” (BRASIL, 1987, p. 531).

Os registros da entrada dessa demanda no processo constituinte indicam que, ainda na fase B, a então deputada constituinte Abigail Feitosa (PMDB/BA) apresentou, em 18 de maio de 1987, a primeira proposta de introdução

desse direito na nova Carta Magna. Contudo, tal proposta foi rejeitada, e após várias tentativas de outros deputados apenas em 20 de agosto de 1987, na fase M, o então deputado Carlos Alberto Caó (PDT/RJ) reapresentou essa questão do direito quilombola.⁹ Foi dado, então, o Parecer de que essa questão deveria ser considerada nas Disposições Transitórias.

Dados os limites deste trabalho, não é possível entrar nos detalhes desse processo, mas o estudo dos anais do processo constituinte permite afirmar que a entrada desse direito nos projetos da Constituição não recebeu inicialmente muita atenção dos constituintes, sobretudo daqueles que posteriormente se mostraram contrários à introdução desse direito na nova Carta Magna. Isso pode ser atestado por duas evidências. A primeira é que o direito das “comunidades negras remanescentes de quilombos” estava presente nos projetos discutidos na Comissão de Sistematização, sobretudo no segundo semestre de 1987, sem que sofresse nenhuma alteração substancial da emenda proposta por Carlos Alberto Caó (PDT/RJ). A segunda evidência está relacionada a um novo redirecionamento no trato dessa questão, o que aconteceu com a organização do “Centrão”. Durante o processo constituinte (1987-1988) a União Democrática Ruralista (UDR)¹⁰ desempenhou papel fundamental no debate sobre a temática

⁹ O artigo recebeu a seguinte redação nessa proposta: “Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes de Quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como documentos referentes à história dos Quilombos no Brasil”.

¹⁰ A União Democrática Ruralista (UDR) foi fundada em 1985 como forma de pressão dos proprietários rurais sobre o governo diante das invasões de terra no Pontal do Paranapanema. “Dois grupos formavam a frente ruralista. Um grupo tradicionalista, preocupado com a reforma agrária, e outro grupo de agroempresários modernos, desejosos de controlar o processo de redistribuição de terras no país, bem como modernizar a política agrícola nacional” (RODRIGUES, 2000, p. 10). A UDR, hoje, é menos influente do

⁸ A coordenadora da Convenção foi Maria Luiza Junior e esse evento contou com a participação de 63 entidades de 16 estados do Brasil. No suplemento do Diário da Assembleia Constituinte, datado de maio de 1987, indica-se que entre essas entidades estavam o movimento negro, grupos sociais, partidos políticos e cidadãos interessados na causa (BRASIL, 1987).

agrária, ganhando maior força após a organização do “Centrão”, bloco suprapartidário composto por 152 parlamentares, organizado a partir de outubro de 1987, e que obteve importante vitória com a aprovação em janeiro de 1988 do novo Regimento Interno (BRASIL, 1988^a). Isso permitiu uma maior centralização do processo constituinte. Uma das mudanças procedimentais trazidas pelo novo Regimento Interno, por exemplo, era uma diminuição do poder da Comissão de Sistematização e um maior poder de decisão para a Plenária. Gomes (2006) indica que essa era uma estratégia importante para o “Centrão” devido ao fato de que este compreendia que a esquerda estava excessivamente representada na Comissão de Sistematização (GOMES, S., 2006, p. 210). No entanto, mesmo depois da organização do Centrão, o direito das comunidades negras foi aprovado nas chamadas “Emendas do Centrão”, de 12/1/1988, no Ato de Disposições Gerais e Transitórias (art. 25)¹¹. A entrada desse direito e de outros nas “Emendas do Centrão” foram chamadas, no editorial da Folha de S.Paulo de 13 de janeiro de 1988, de “absurdos do Centrão”.

No entanto, essa relativa displicência do “Centrão”, sobretudo dos representantes das elites agrárias, ao apresentar o direito das “comunidades negras” de quilombos na Constituição foi substituída, nos meses subsequentes, por uma demonstração de preocupação do “Centrão”, por meio dos Constituintes da UDR. O jornal *O Globo* de 10 de junho de 1988, indicava que o “Centrão” votaria “contra a proposta do Deputado Carlos Alberto Caó (PDT/RJ), que garante aos remanescentes dos quilombos a propriedade das terras ocupadas pelos antigos escravos” (O GLOBO, 1988).

Dois aspectos devem ser observados. O primeiro é que, a partir de maio de 1988, passa a existir uma posição clara da UDR contrária à introdução desse direito na Constituição. O segundo aspecto é que, a partir desse momento, passa a circular nos jornais o termo “remanescente dos quilombos”, tendo o termo “comunidades negras” desaparecido da proposta e das declarações dos constituintes. Essa supressão já se apresentava no Projeto A,¹² pois, na aprovação do direito desses grupos étnicos no

que à época da Constituinte, mas ela deixou um legado concreto no Congresso Nacional com a bancada ruralista (RODRIGUES, 2000, p. 12).

¹¹ Nas “Emendas do Centrão”, o texto recebeu a seguinte redação no art. 25 do ADCT: “Às comunidades negras remanescentes dos quilombos é reconhecida a propriedade definitiva das terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas após concluída a desapropriação e a indenização, na forma da lei, essas terras, bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1988).

¹² O documento “Panorama do Funcionamento da ANC” esclarece que, à medida que iam recebendo novas redações, os projetos mudavam de letra, conforme se esclarece a seguir: “Depois do longo período consumido pela Comissão de Sistematização para, dos anteprojetos de comissões, chegar a aprovar o que ficou conhecido como Projeto ‘A’, ocorreu o 1º turno, cujas fases transcorreram entre 24 de novembro de 1987 e 30 de junho de 1988, igualmente longo (em torno de 7 meses), com intensa participação dos constituintes. Ainda

referido documento, de 21 de junho de 1988, o texto aprovado apresentava a seguinte redação: “fica reconhecida a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras” (CORREIO BRAZILIENSE, 1988).

Deixando de lado os detalhes do processo de tramitação desse direito, pode-se afirmar que, ao final do processo Constituinte, a UDR teve uma derrota e uma vitória. A derrota foi a inclusão do direito quilombola na Constituição, aprovada em 22 de setembro de 1988. A vitória da UDR foi a supressão do termo “comunidades negras”, anterior ao termo “remanescentes”, o que tem permitido confrontos entre aqueles que defendem uma leitura passadista e histórico-arqueológica das comunidades de quilombo e aqueles que defendem a leitura a partir de uma reparação histórica do termo e sua aplicação para as situações atuais.

Sem nos alongarmos nas tramas que levaram à escolha pelo termo que vigorou na Constituição de 1988 – “remanescentes das comunidades dos quilombos” – o que deve ser assinalado é que ele tem causado inúmeros embates, os quais gera disputas em torno do alcance desse direito. Assim, se tivesse vigorado o termo “comunidades negras” tal qual estabelecido, por exemplo, nas Constituições da Colômbia (1991) e do Equador (2008), não existiria motivo para tais embates, pois ficaria claro que o marco constitucional se

destina a garantir o direito dos grupos tal qual eles se apresentam hoje, mesmo que isso signifique um mosaico de experiências diferentes de territorialização. Contudo, parece importante compreender, assim como afirma Silva (1997, p. 26), que o “artigo 68 está distante de ser a melhor resultante produzida pela conjugação de forças dos assessores-teóricos, dos trabalhos práticos e da pujança e combatividade do Movimento Negro. No entanto, é com isso que podemos contar”.

Além do art. 68 do ADCT, os artigos 215 e 216 da Constituição de 1988 também amparam o direito quilombola na medida em que garantem o pleno exercício dos direitos culturais e sociais e consideram como patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, os quais se ligam à preservação dos modos de criar, fazer e viver (BRASIL, 1988b, art. 216, II). O Decreto nº 4.887/2003,¹³ assinado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), é considerado um marco normativo central para a garantia do direito quilombola pois, além de vários outros fatores, reconhece no art. 2º comunidades de quilombos como: “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003, 4.887/2003, art. 2º)¹⁴. As Convenções internacionais cum-

durante o transcurso do 1º turno, a Comissão de Redação, formada por 19 membros, veio a ser instalada no dia 21 de abril. Já o 2º turno teve duração inferior a 2 meses, tendo como data inicial o 5 de julho – o da entrega do Projeto ‘B’, pelo Relator ao Presidente da ANC – e data final o 2 de setembro, quando terminou a votação do Projeto ‘B’, transformado agora em Projeto ‘C’. Vencida a quinta etapa, o Projeto ‘C’ foi à Comissão de Redação, que gastou 19 dias para apresentar a redação final do Projeto ‘D’, o qual foi submetido à deliberação do Plenário da Assembléia Nacional Constituinte em 22 de setembro, ocasião em que foi aprovada em turno único, a redação final da nova Constituição, restando, tão-somente, sua promulgação festiva, pelo Presidente da Assembléia em 5 de outubro de 1988 [...]” (OLIVEIRA, 1993).

¹³ Antes desse Decreto, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) já havia assinado em 10 de setembro de 2001 o Decreto nº 3.912. Para uma análise desse Decreto ver DUPRAT, 2007.

¹⁴ Este Decreto está sendo questionado no Supremo Tribunal Federal (STF) através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.239/2004 proposta pelo PFL (atual DEM), junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Essa ADI questiona a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003 sob a alegação de que este, ao regulamentar o art. 68 do ADCT, invade a esfera da lei incorrendo, portanto, em “autonomia ilegítima”. O argumento é que, ao dispensar a mediação de instrumento legislativo e dispor *ex novo*, o ato normativo editado pelo Presidente da República invade a esfera reservada à lei, incorrendo em manifesta inconstitucionalidade.

prem também importante papel no processo de reconhecimento desses direitos podendo-se citar a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1989, ratificada pelo Brasil em junho de 2002. No art. 2º dessa Convenção são reconhecidos como critério fundamental os elementos da autoidentificação dos povos. A constitucionalização do direito quilombola e o seu reconhecimento pela comunidade internacional significou uma conquista no processo de publicização dessa questão no cenário nacional.

Finalmente, deve-se ressaltar que a regulamentação do direito quilombola tem ocorrido de forma conflituosa no espaço público nacional. Ela põe de um lado aqueles que defendem o direito quilombola, tal como a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras de Quilombos (Conaq), e, de outro lado, aqueles que apresentam entraves para sua efetivação – representados, sobretudo, pela bancada ruralista. A capacidade de mobilização desses grupos em torno do direito à propriedade individual vem desde o período colonial, e ela se ampliou a partir da década de 1930, quando as esquerdas incluíram na pauta de reivindicações a questão da reforma agrária. A pressão desses grupos se radicalizou-se nas décadas de 1950 e 1960. A Sociedade Rural Brasileira (SRB)¹⁵ e a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP) são entidades contrárias à reforma agrária (MOTTA, 2006, p. 245) e aos direitos coletivos, conforme se vê nos projetos de lei e outras proposições apresentados no Congresso Nacional. A seguir, indicam-se algumas das principais ações que tiveram lugar no Legislativo federal.

3. A publicização do direito quilombola ao território na arena do Legislativo federal

Nesta seção, o objetivo é indicar de que modo a atividade legislativa federal tem atuado ou não na efetivação do direito quilombola que, conforme já se indicou, está ligada ao aprofundamento da democracia no Brasil. O foco recairá na análise das proposições identificando se elas reconhecem o direito territorial étnico-racial desses grupos, de viés coletivo, o que é determinante para que esses grupos desenvolvam suas formas de criar, fazer e viver (BRASIL, 1988b, art. 216).

Inicialmente serão analisadas as proposições do Senado Federal e, posteriormente, as proposições da Câmara dos Deputados.

¹⁵ Motta (2006, p. 242) indica que a Sociedade Rural Brasileira (SRB) foi fundada em 1919 e surge na defesa da grande propriedade por iniciativa de setores ligados à grande lavoura paulista. Barcelos e Berriel (2009, p. 22) indicam que, atualmente, a SRB é vinculada à Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) – órgão máximo de representação do patronato rural.

Quadro 1: Proposições relacionadas à titulação quilombola no Senado Federal

PROPONENTE	PARTIDO /UF	PROPOSIÇÃO (Nº/ANO)	EMENTA	SITUAÇÃO EM MAIO/2012
Benedita da Silva	PT/RJ	PLS129/1995	Regulamenta o procedimento de titulação da propriedade dos remanescentes das comunidades de quilombos. Confere ao INCRA papel central no processo de titulação.	Recebeu substitutivo na Câmara dos Deputados PL nº 3207/97
Abdias Nascimento	PDT/RJ	PEC 38/1997	Prevê a extensão aos remanescentes das comunidades de quilombos os mesmos direitos garantidos aos índios.	Arquivado
Lúcio Alcântara	PSDB/CE	PEC 190/2000	Exclui o art. 68 e inclui o direito quilombola no Capítulo VIII sob o título “dos Índios e das Comunidades Remanescentes de Quilombos”. No entanto, no corpo do art. 232-A exclui-se o termo “comunidades” presente no art. 68 do ADCT e propõe-se a redação: “remanescentes dos quilombos”.	Em 31/01/2011 foi encerrada a Comissão Especial que examinaria a matéria em razão do término da Legislatura.
Paulo Paim	PT/RS	PLS 213/2003	Conhecido como o Estatuto da Igualdade Racial contendo Capítulo intitulado: “Do Direito dos Remanescentes das Comunidades dos Quilombos às suas Terras”.	Apresentado na Câmara como substitutivo PL 6445/2005 e após várias modificações do texto original do Senado, foi aprovado na Câmara dos Deputados em 2009 e sancionado como Lei nº 12.888, pelo Presidente da República em 20 de julho de 2010, sem o Capítulo destinado aos quilombolas (PLS 213/2003), que aparecem no art. 34 do Cap. IV “Do Acesso à Terra e Moradia Adequada”
Paulo Paim	PT/RS	PLS 418/2012	Altera a Lei nº 12.288/2010 que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, para inserir capítulo sobre o direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.	Apresentado em 20/11/2012
Fonte: Site Senado Federal Disponível em: < http://www.senado.gov.br/atividade/ > Acesso em: 28/11/2012.				

Embora tenham sido poucas as matérias sobre a questão da titulação quilombola que tramitaram no Senado Federal, destacam-se pelo menos três aspectos. O primeiro é que as proposições estão ligadas a senadores negros e históricos militantes da causa racial no Brasil, destacando-se Benedita da Silva (PT/RJ), Abdias do Nascimento (PDT/RJ) e Paulo Paim (PT/RS).

O segundo aspecto refere-se à possibilidade de observação de que há uma tendência de atuação voltada para o reconhecimento do direito para a titulação quilombola até o ano 2000 ocorrendo, posteriormente, uma quase invisibilização dessa questão exatamente no momento em que há uma atuação na Câmara dos Deputados, conforme se verá a seguir, no sentido de restringir o direito quilombola ao território¹⁶.

O terceiro aspecto refere-se à importância, para a titulação dos territórios quilombolas, da proposta do senador Paulo Paim do Estatuto da Igualdade Racial. A tramitação dessa proposição, que se transformou na Lei nº 12.288 em 2010, tem início na Câmara dos Deputados (2000), quando Paim era deputado federal. Posteriormente, como senador, ele incorporou diversos apensamentos feitos na proposta inicial na Câmara (PL 3.198/2000) e reapresentou-a como Projeto de Lei do Senado, PLS 213/2003. Quando saiu do Senado Federal, essa PLS tinha o Capítulo VI intitulado: “Do direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos às suas terras”. Trazia a seguinte determinação no art. 39:

“O direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, assegurado pelo art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, se exerce de acordo com o disposto nesta Lei.

§ 1º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins desta lei, os grupos etnicorraciais, segundo critérios de autodefinição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (PLS 213/2003).

Após tramitação na Câmara (PL 6.264), o substitutivo recebeu várias restrições no uso da categoria raça bem como a mudança do Capítulo VI da PLS 213/2003. Assim, no processo de tramitação do substitutivo (PL 6.264), o capítulo da PLS sobre a questão quilombola foi alterado e o destinado a essa questão, o Capítulo IV, passou a ser intitulado “Do acesso à terra e à moradia adequada”. A leitura atenta desse novo capítulo permite perceber que há uma supressão do direito quilombola como direito de

¹⁶ Antes do fechamento do presente estudo, o senador Paulo Paim apresentou a PLS 418/2012, que será analisada posteriormente.

viés étnico-racial, coletivo e de autoatribuição e em seu lugar aparece o direito de modo genérico e valorizando-se o viés individual do direito à terra. Assim, predomina na formulação do novo capítulo aprovado como PL 6.264/2009 (Lei nº 12.288/2010), uma leitura de viés liberal conservador. Portanto, a questão quilombola aparece como uma repetição desnecessária do art. 68, tal como se apresenta na Constituição Federal de 1988, fazendo com que efetivamente o Estatuto nada acrescente ao processo de criação de mecanismos que garantam o direito desses grupos ao território. Conforme afirmam Santos, S., Santos, J., e Bertúlio (2010): “De tão inócua e desnecessária, chega a ser questionável a cópia em lei do referido dispositivo constitucional. Chega a soar como piada, pois a lei diz fazer algo, quando na verdade não faz nada” (SANTOS, S.; SANTOS, J.; BERTÚLIO, 2011, p. 56). Além de nada acrescentar, ele ainda suprime o que havia de avanços para a garantia desse direito que estava presente na PLS 213/2003.

O ano de 2012 conhece uma importante retomada dessa discussão no Senado Federal, e com possibilidades de impacto no processo de ações no Legislativo Federal voltado para essa questão, com a apresentação da PLS 418/2012 pelo senador Paulo Paim, que é uma retomada do conteúdo da PLS 213/2003 cujo capítulo sobre a questão quilombola, conforme se disse, foi alterado. Ou seja, a PLS 418/2012 busca retomar o direito quilombola nos termos de direito coletivo, de autoatribuição e de reconhecimento dos modos de criar, fazer e viver desses grupos. Isso vem ao encontro do que temos afirmado neste artigo: a democracia apenas se aprofundará no País no momento em que ela refletir o que de fato se passa na sociedade e fizer as reparações que a história impõe àqueles que estão à frente dos Poderes constituídos.

No que se refere às proposições que tramitam na Câmara, é possível identificar alguns

elementos no modo como essa questão tem tramitado naquela Casa Legislativa. A análise do Quadro 2, a seguir, permite afirmar que das 11 proposições que já tramitaram ou tramitam na Câmara, 6 são restritivas ao direito quilombola ao território em seus elementos de direito coletivo, autoidentificação e em suas formas atuais de criar fazer e viver.

O acompanhamento das proposições encaminhadas pelos deputados federais entre 1995 e 2012 ligadas à questão do direito quilombola ao território e, mais especificamente, sobre a questão da regulamentação do art. 68 leva à constatação de que predominam duas tendências na Câmara Federal.

Uma primeira tendência, que vai até por volta do ano 2001, de propostas que visavam a regulamentar o artigo 68 do ADCT voltadas para o reconhecimento do direito quilombola. Contudo, a partir principalmente de 2007, passou a predominar uma segunda tendência ligada às tentativas de restrição do direito dos quilombolas. O acompanhamento das proposições de 2007 a 2012 indicam uma tentativa de dirimir os efeitos dos decretos assinados pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, conforme se indicará a seguir.

O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 44/2007, de autoria do deputado federal Valdir Colatto (PMDB/SC), susta 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 de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. Assim como a PDC 326/2007, de autoria do mesmo deputado, que susta os efeitos do Decreto nº 4.883/2003, o qual transferiu a competência de titulação do Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares (FCP), para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, mediante o Instituto

Quadro 2: Proposições relacionadas à questão quilombola na Câmara dos Deputados

PROPONENTE	PARTIDO/ UF	PROPOSIÇÃO (Nº/ANO)	EMENTA	SITUAÇÃO EM NOVEMBRO/2012
Alcides Modesto e outros	PT/BA	PL nº 627/95	Indica que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos se constituem em patrimônio cultural brasileiro. Regulamenta o procedimento de titulação da propriedade aos remanescentes de quilombos e dá outras providências.	Anexado ao PL 3.207/97
Luis Alberto	PT/BA	PL nº 3.207/97	Projeto de Lei propõe um substitutivo juntando as propostas de Lei PL nº 129/95 e PL nº 627/95 em um único projeto de lei.	Aprovado pelo Congresso Nacional (18/4/2002). Contudo, foi integralmente vetado pelo Presidente da República (13/5/2002). Veto mantido pelo Congresso Nacional (27/5/2004). Arquivado (28/6/2004).
Almir Sá	PL/RR	PEC 215/2000	Inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e com o posterior apensamento da PEC 161/2007 recebe, também a competência de interferir nos processos de demarcações territoriais ligadas às questões ambientais, indígenas e quilombolas.	Aprovado na CCJ o parecer do deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR), favorável à admissibilidade da proposta de emenda à Constituição (PEC) aprovado em 21/3/2012
Paulo Paim	PT/RS	PL nº 3.198/2000	Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências.	Em 3/12/2002 o Deputado Reginaldo Germano (PFL/BA) cria substitutivo que apensa esta e outras proposições à PL 6.912/2002. Em 2005 após tramitar no Senado (PLS 213/2003) tramitou na Câmara dos Deputados (PL 6.264/2005). Aprovado na Câmara em setembro de 2009. Em 2010 Lei nº 12.228.
Jairo Carneiro	PFL/BA	PL nº 5.447/2001	No art. 3º previa o desmembramento das propriedades particulares incidentes em territórios quilombolas para serem registrados em favor das comunidades.	Arquivado

Quadro 2: Proposições relacionadas à questão quilombola na Câmara dos Deputados (cont.)

PROPONENTE	PARTIDO/ UF	PROPOSIÇÃO (Nº/ANO)	EMENTA	SITUAÇÃO EM NOVEMBRO/2012
Celso Maldner	PMDB/SC	PEC 161/2007	Prevê que o Congresso Nacional receba a competência de interferir nos processos de demarcações territoriais ligadas às questões ambientais, indígenas e quilombolas.	Anexado à PEC 215/2000.
Valdir Colatto	PMDB/SC	PDC nº 44/2007	Susta a aplicação do 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.	Última movimentação (18/4/2012). Tramitando na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.
Valdir Colatto	PMDB/SC	PDC nº 326/2007	Susta os efeitos do Decreto nº 4.883, de 20 de novembro de 2003, que transfere a competência conferida ao Ministério da Cultura pelo art. 27, inciso VI, alínea "C", da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.	Em 14/3/2011 desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD, em conformidade com o despacho exarado no REQ-637/2011.
Valdir Colatto	PMDB/SC	PL nº 3.654/2008	Regulamenta o art. 68 do ADCT. Viés do indivíduo e não coletividade. Pelo art. 4º, § 1, inciso I, o remanescente das comunidades de quilombos deve comprovar "suas referências culturais que possam caracterizá-lo como remanescente de comunidade quilombola".	Arquivado
Valdir Colatto	PMDB/SC	PL nº 1.836/2011	Regulamenta o art. 68 do ADCT. Viés do indivíduo e não coletividade. Pelo art. 4º, § 1, inciso I o remanescente das comunidades de quilombos deve comprovar "suas referências culturais que possam caracterizá-lo como remanescente de comunidade quilombola".	Reapresentado em 12/7/2011 o mesmo conteúdo da PL nº 3.654/2008
Vicentinho	PT/SP	PL nº 3.452/2012	Regulamenta o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que dispõe sobre o reconhecimento e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.	18/4/2012 Tramitando na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)

Fonte: Site Câmara dos Deputados. Disponível em: < <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>. > Acesso em: 28/11/2012.

Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). É importante observar que há nas entrelinhas desse PDC a compreensão de que a questão quilombola não está relacionada à questão da regularização fundiária e sim como a temática cultural. Deve-se demarcar ainda que a FCP não tem tradição alguma em regularização fundiária.

Esses dois projetos, observados em conjunto com a PEC 161/2007, que foi anexada à PEC 215/2000, permitem notar uma tendência nos últimos projetos propostos na Câmara para diminuir o papel do Executivo na titulação dessas áreas, conferindo uma centralidade ao papel do Congresso Nacional nesse processo. Uma hipótese plausível para explicar essa busca de centralidade do Congresso Nacional nos processos de titulação pelos deputados é que nessa Casa Legislativa a bancada ruralista tem força para que o processo de titulação dessas áreas transcorra segundo uma concepção restritiva e de marco individual – e não coletivo – desse direito. Dois elementos permitem fazer essa afirmação. Em primeiro lugar, de 2007 a 2012 há uma franca tendência na apresentação de proposições voltadas para a questão quilombola, pelos deputados da bancada ruralista, com vistas a restringir esse direito, conforme é possível observar no Quadro 2. O segundo elemento, ligado a esse primeiro, é que se tomarmos a PL nº 3.654/2008 e, após arquivado, a apresentação do mesmo texto com a PL nº 1.836/2011, observa-se que no lugar da defesa do direito coletivo, tal qual estabelecido no Decreto nº 4.887/2003, ambos os projetos do deputado federal Valdir Colatto, tratam a questão quilombola a partir de um marco de propriedade individual “o beneficiário”. Na PLC 1.836/2011, o art. 4º aparece com a seguinte indicação ligada à questão quilombola: “a emissão do título de propriedade, a que se refere o art. 3º, far-se-á por processo administrativo, instaurado pelo órgão público competente, *a pedido da parte interessada (...)*” e prossegue no inciso 1º: “o título de propriedade definitiva será concedido *ao remanescente* das comunidades de quilombos, observando os seguintes requisitos: I – que *o beneficiário* comprove suas referências culturais que possam caracterizá-lo como remanescente de comunidade quilombola” (PL 1.836/2011, grifo nosso). Desse modo, essa PL propõe a mudança da matriz coletiva étnico-racial para o viés do indivíduo.

Embora tais projetos não sejam explicitamente contrários aos direitos dos quilombolas, e transmitam a ideia de que pretendem efetivar e regulamentar o direito quilombola ao território, é possível perceber – quando avaliados em suas entrelinhas – que buscam restringir tais direitos, retirando-os de uma matriz coletiva etnorracial para o viés do indivíduo.

Ademais, para exemplificar a força que a bancada ruralista tem adquirido nas últimas legislaturas em relação à restrição de direitos de grupos coletivos e questões ambientais, em março de 2012 foi aprovada na Co-

missão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a PEC 215/2000. Essa PEC pretende retirar a autonomia da União na demarcação de terras indígenas, na criação de unidades de conservação e no reconhecimento de áreas remanescentes de quilombolas. Essa proposta estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e quilombolas e a ratificação das demarcações já homologadas, estabelecendo que os critérios e procedimentos de demarcação serão determinados pelo Congresso. Esta atribuição é atualmente do Poder Executivo federal. Está fora dos limites deste artigo indicar todas as consequências dessas ações, mas é fato que a ausência de uma representação eleitoral no Congresso Nacional, que defenda os direitos dos grupos, tais como os quilombolas, provoca um déficit democrático. É possível observar que o Congresso Nacional não representa, em condições de igualdade, todas as demandas presentes na sociedade brasileira.

4. Considerações finais

O processo de construção de uma democracia de alto impacto no interior de cada Estado-nação somente é possível na medida em que este for capaz de reconhecer e efetivar a representação da pluralidade presente na sociedade. A democracia brasileira ainda tem amplos desafios nessa área e, conforme indicado neste artigo, o reconhecimento do direito quilombola ao território foi um dos passos centrais dados na Constituição Federal de 1988 no sentido de aprofundamento democrático no Brasil por pelo menos dois aspectos. O primeiro é que o reconhecimento da existência de quilombos hoje – pois o direito está voltado para a atualidade dessas experiências e não para um passado histórico remoto – é um modo de justiça reparativa, visto que o Estado brasileiro reconhece o papel que os negros desempenharam na construção do País e que a efetivação de seus territórios é um modo de reparação das iniquidades e do racismo sofridos por esses grupos. Em segundo lugar porque contribui para a preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro de que essas comunidades são portadoras; é a preservação de um patrimônio histórico e cultural de todo o povo brasileiro. Portanto, o trato com direitos, tais como os dos indígenas e os dos quilombolas, não está relacionado apenas as questões da justiça social, mas refere-se também à preservação de um patrimônio que é de todo o povo brasileiro.

Assim, o Congresso Nacional tem diante de si o desafio de definir qual é o legado que deixará ao povo brasileiro. De um lado, nos moldes das outras nações ocidentais, tem a opção de contribuir para a destruição da demodiversidade e levar à construção de sociedades homogêneas

que não expressam diferentes formas de criar, fazer e viver – em nome dos ambiciosos projetos de marcha para o desenvolvimento. De outro lado, ao contrário, o Legislativo federal poderá trabalhar no sentido de efetivação do direito quilombola ao território, contribuindo para que possamos construir uma sociedade plural, antirracista e que mostre ao restante do mundo que é possível conciliar progresso, desenvolvimento, pluralidade e preservação ambiental.

Referências

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araújo. *Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terras de quilombo, terras indígenas, “babaquais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. 2. ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008.

_____. *Os quilombolas e a base de lançamentos de foguetes de Alcântara: laudo antropológico*. Brasília: MMA, 2006. 2 v.

_____. Quilombos: sematologia face a novas identidades. In: SMDDH; CCN (Org.). *Frechal terra de preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista*. São Luís: MDDH/CCN-PVN, 1996.

ANDRADE, Lúcia M. M. de. Os quilombos da bacia do rio Trombetas: breve histórico. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 79-99, 1995.

ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

ARAUJO, Clara. Ações afirmativas como estratégias políticas feministas. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.

AVRITZER, Leonardo. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University, 2009.

BAIOCCHI, Maria de Nasaré. *Negros do Cedro: (estudo de um bairro rural de negros em Goiás)*. São Paulo: Ática, 1983.

BARCELOS, Eduardo Álvares da Silva; BERRIEL, Maycon Cardoso. Práticas institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no parlamento brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 19, 2009. *Anais...* São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/Anais%20XIXENGA/artigos/Barcelos_EAS.pdf>. Acesso em: 30 out. 2009.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. CD-ROM.

_____. _____. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-3-1987>. Acesso em: 16 dez. 2012.

_____. *Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998b.

_____. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, *Diário Oficial da União*, 21 nov. 2003.

CARDOSO, Marcos Antônio. *O movimento negro em Belo Horizonte: 1978-1998*. Belo Horizonte: Mazza, 2002.

CARNEIRO, Sueli. Gênero e raça. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002.

CARVALHO, José Jorge de; DORIA, Siglia Zambrotti; OLIVEIRA JÚNIOR, Adolfo Neves de. *O quilombo do Rio das Rãs: histórias, traduções, lutas*. Salvador: CEAO, 1996.

CORREIO BRAZILIENSE. *Dispositivos passam de vez em superfusão*. 22 jun. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/121579>>. Acesso em: 6 jun. 2009.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: _____. *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DUPRAT, Deborah. Breves considerações sobre o Decreto 3.912/2001. In: _____. *Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Global, 2007.

FRASER, Nancy. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: ____; HONNETH, Axel. *Redistribution or recognition?: a political-philosophical exchange*. Londres: Verso, 2003.

_____. Identity, exclusion, and critique: a response to four Critics. *European Journal of Political Theory*, London, v. 6, n. 3, p. 205-338, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Os absurdos do Centrão*, 13 jan. 1988, A-2, Opinião. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/125754>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

GOMES, Lilian Cristina Bernardo. *Justiça seja feita: direito quilombola ao território*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2009.

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n1/a08v49n1.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2012.

GUSMÃO, Neusa Maria Mendes de. *Terra de pretos: terra de mulheres*. Brasília: Biblioteca Palmares, 1996.

HANCHARD, Michael George. *Orpheus and power: the movimento negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988*. Princeton: Princeton University, 1994.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=406>. Acesso em: 22 jul. 2006.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: 34, 2003.

HOLSTON, James. *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University, 2008.

JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília: IPEA, 2002.

LEITE, Ilka Boaventura. Classificações étnicas e as terras de negros no sul do Brasil. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (Org.). *Terra de quilombos*. Rio de Janeiro: ABA, 1995.

_____. Humanidades insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos. In: RIFIOTIS, Theophilos; RODRIGUES, Tiago Hyra (Org.). *Educação em direitos humanos: discursos críticos e temas contemporâneos*. Florianópolis: UFSC, 2008.

LIMA, Deborah (Coord.). *Relatório antropológico de caracterização histórica, econômica e sócio-cultural: o quilombo de Mumbuca*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 1 CD-ROM.

MALHEIRO, Perdigão. *A escravidão no Brasil: ensaio histórico, jurídico, social*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1976.

MARX, Anthony W. *Making race and nation: a comparison of South Africa, the United States, and Brazil*. Cambridge: Cambridge University, 1998.

MOTA, Fábio Reis. *Nem muito mar, nem muita terra. Nem tanto negro, nem tanto branco: uma discussão sobre o processo de construção da identidade da Comunidade Remanescente de Quilombo na Ilha de Marambaia*. 2003. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Departamento de Antropologia Universidade, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2003.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Do outro lado da cerca. In: PAULA, Delsy Gonçalves de;

STARLING, Heloisa Maria Murgel; GUIMARÃES, Juarez Rocha (Org.). *Sentimento de reforma agrária, sentimento de república*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MOURA, Clóvis. *Brasil: raízes do protesto negro*. São Paulo: Global, 1983.

NASCIMENTO, Abdias do. *O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista*. Petrópolis: Vozes, 1980.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *As emendas do Centrão*. 12 jan. 1988. Caderno Cidades e Serviço. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/134144>>. Acesso em: 10 maio 2009.

O GLOBO. *Centrão define emendas para mudar Transitórias*. 10 jun. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/122147>>. Acesso em: 2 jul. 2009.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, 1993.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University, 1971.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional*. Brasília: Consultoria Legislativa, 2000. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/006223.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Sales Augusto dos; SANTOS, João Vitor Moreno dos; BERTÚLIO, Dora Lúcia. *O processo de aprovação do estatuto da igualdade racial, Lei no 12.288, de 20 de julho de 2010*. Brasília: INESC, 2011. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/livros/estatuto-da-igualdade-racial/>> Acesso em: 4 nov. 2012.

SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. In: DUPRAT, Deborah (Org.). *Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007.

SILVA, Dimas Salustiano da. Apontamentos para compreender a origem e propostas de regulamentação do Artigo 68 do ato de disposições constitucionais transitórias de 1988. *Boletim Informativo NUER*, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 11-27, 1997.