

A questão quilombola no cenário político brasileiro: elementos para a formulação de políticas públicas com recorte étnico

Josiane Cristina Cardoso da Silva¹

***Resumo:** Objetiva-se, neste artigo, elencar elementos para a formulação de Políticas Públicas com recorte étnico a partir da análise do movimento sócio-histórico de garantia do direito territorial quilombola na Constituição Federal de 1988. Para tanto, inicialmente, discute-se o tratamento historicamente dado aos quilombolas pelo Estado brasileiro e como essa questão (re)emerge no cenário político a partir dos anos 80. Tendo como base o diálogo com autores da literatura especializada sobre Políticas Públicas busca-se entender, a partir de uma compreensão crítico-dialética, os condicionantes que influenciaram na formulação destas no caso pesquisado.*

***Palavras-chave:** Questão Quilombola; Formulação de Políticas Públicas com recorte étnico.*

Introdução

A emergência da questão quilombola no cenário político brasileiro remonta aos períodos colonial e imperial, quando os quilombos eram objeto de repressão por parte do Estado. Encarados como peças, mercadorias, os escravizados, num processo de auto-libertação, constituíam esses agrupamentos no interior das matas, ou mesmo nas próprias fazendas, abandonadas pelos senhores com a desagregação do ciclo agrícola (Almeida, 2008). Mas, tão logo se tinham notícias dessas ocupações, diligências eram preparadas para a (re)captura dos africanos e seus descendentes que lá vivessem.

¹ É assistente social e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, com pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA). E-mail: josiane.cardoso.silva@gmail.com.

No entanto, ao longo do século XX, a questão quilombola vai silenciando na cena pública, por um lado, por que a escravidão fora oficialmente abolida em 1888 e, por outro, por que se acreditava que não mais existissem os ditos quilombos haja vista que não mais existia a escravidão. Assim, a ação do Estado configurou-se como de esquecimento-silenciamento sobre esta questão, sendo este acionado, quando muito, em seu aspecto repressivo, no tocante às disputas por terras entre posseiros (quilombolas) e grileiros.

É, pois, somente a partir da década de 70 que se observa um retorno ou uma (re)emergência da questão quilombola na cena pública brasileira, agora numa tentativa de fazer parte da agenda de governo, a fim de se formular políticas públicas que garantam os direitos sócio-territoriais quilombolas. É sobretudo com a Constituição Federal de 1988 que se observa a criação dos primeiros dispositivos jurídicos cunhados no sentido de garantir direitos específicos para povos diferenciados.

Assim, este artigo se insere neste contexto no sentido de desnudar os elementos que trouxeram à tona a questão quilombola e a transformaram de um problema individual em um problema coletivo, político, ou seja, objeto das ações estatais. Pretende-se compreender quais fatores culminaram para que as comunidades quilombolas se tornassem público-alvo das intervenções estatais, mediante a formulação de políticas públicas com recorte étnico para esses sujeitos.

Para tanto, se lançará mão da literatura especializada sobre Políticas Públicas, no esforço de buscar entender quais os elementos que as compõem, como são elaboradas, desenhadas e implementadas, quais os sujeitos que influenciam no processo decisório, etc. Tendo por base este debate, pretende-se relacioná-lo ao caso estudado a fim de compreender quais elementos conformaram o processo de construção dos direitos sócio-territoriais quilombolas, analisando, fundamentalmente, artigos da Constituição Federal de 1988, decretos presidenciais que regulamentavam o direito territorial quilombola além do diálogo com autores das Ciências Sociais.

Dessa forma, os limites deste texto não permitem uma discussão aprofundada sobre a problemática pesquisada e nem pretendem esgotá-la. Também não apresenta como objetivo fazer uma análise da implementação das políticas públicas com recorte étnico existentes atualmente, mas tão somente discutir que elementos foram cruciais para que tais políticas pudessem ter sido pensadas. Ou seja, busca debater os condicionantes sociais, políticos, econômicos e culturais que culminaram na formulação de políticas públicas para comunidades quilombolas, evidenciando seus embates, disputas e contradições.

1. Formulação de políticas públicas: concepções, demandas, disputas

A tradição marxista clássica (Marx, Engels e Lênin) aponta uma visão do Estado relacionada à luta de classes e aos interesses antagônicos entre capital e trabalho. Neste entendimento, estes autores desnudam o fetichismo do Estado (Farias, 2001), na medida em que se contrapõem à ideologia (burguesa) hegemônica que coloca uma imagem do Estado neutro, expressando genericamente os interesses de todos e garantidor do “bem comum”.

Nesta mesma vertente conceitual, autores como Guilhon (1995) evidenciam o aparelho estatal como um campo de lutas, onde se processam os conflitos de classe, e não simplesmente um lugar de consensos, orquestrados pela dominação de uma única classe (a burguesia), que transforma seus interesses particulares em interesses gerais, coletivos. Nesta perspectiva, o Estado deve ser encarado como um Estado de classes, sendo a organização política e o poder de pressão da classe trabalhadora, elementos essenciais para beneficiar segmentos específicos de explorados.

É, pois, com base nesta relativa autonomia estatal ante interesses tão conflitantes, que o Estado elabora as políticas públicas. Encaradas como uma demanda tanto do capital como do trabalho, estas políticas, e em particular, as políticas sociais,

funcionam eficientemente bem como um mecanismo de reprodução do sistema capitalista, embora tenham o papel do torná-lo menos desumano e mais suportável para a classe trabalhadora.

Tal entendimento se distancia da visão liberal que encara a sociedade como um bloco homogêneo, com os mesmos interesses e dificuldades, sendo as políticas públicas (ideologicamente) neutras, aclassistas e apolíticas. No entanto, não basta apenas entender que as políticas públicas atendem interesses distintos, mas também vislumbrar outros elementos cruciais que influenciam em sua formulação, quais sejam, o poder de pressão de grupos específicos, o grau de visibilidade do problema reivindicado, o contexto histórico-social, as articulações políticas facilitadoras e dificultadoras das ações, entre outros.

Assim, nas estreitas rias teóricas que tentam conceituar as políticas públicas, SOUZA (2006, p. 24) aponta algumas definições: “é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo dentro das suas questões públicas” (Mead, 1995); “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (Lynn, 1980); e ainda: “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1984). Assim, para a autora, a análise de tais ações do governo constituiria

um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Numa compreensão mais geral de políticas públicas, defini-las como o “conjunto de ações que o governo decide fazer ou não”, implica em considerar a questão da “não-decisão”, expressa por Rua (s/ ano). Esta, segundo a autora, não se refere à ausência de decisão que, por sua vez, seria produto do emperramento de um processo decisório, mas sim por que

determinadas temáticas não evoluem de um problema particular para um problema coletivo, ou seja, por que não são encaradas pelos órgãos competentes como um problema social, político, que deva ser inserido na agenda governamental.

A não-decisão ocorre quando tais temáticas ameaçam fortes interesses políticos, econômicos, etc. (como o caso da reforma agrária) ou que contrariam os códigos de valores da sociedade. Este último refere-se, no caso do Brasil, às relações homoafetivas (casamento, adoção, discriminação, violência, etc.), à descriminalização do aborto, entre outros. Diante disso, coloca-se que o fato de se decidir não fazer nada sobre determinado assunto também se apresenta como um posicionamento estatal, como uma não-ação, que nem por isso deixa de ter importantes consequências.

No entanto, a despeito das temáticas não atendidas e nem sequer elevadas à posição de problema político, Lowi (*apud* SOUZA, 2006, p. 28) elabora quatro principais formatos ou tipos de políticas públicas, ou seja, possíveis formas que medidas governamentais de curto, médio ou longo prazo podem assumir quando se elabora uma pauta de intervenções ou uma agenda de governo. Nesse entendimento, as políticas públicas podem ser *distributivas*, quando abarcam genericamente amplos setores da população, mas como não possuem um caráter de equidade, acabam privilegiando alguns setores da mesma. De outra forma, também podem ser *redistributivas*, cujos objetivos são “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (FREY, 2000, p. 224). Fazem parte desse conjunto as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário, entre outros.

Outros dois formatos de políticas públicas são as *regulatórias* e as *constitutivas*. As primeiras envolvem ordens, proibições, decretos e portarias, são as mais visíveis pela população. Já as segundas dizem respeito à própria esfera da política, referindo-se à “criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema

eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos” (FREY, 2000, p. 224). Enfim, seja qual for o tipo de política pública – se distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva – todas apresentam como característica comum o fato de serem produto de demandas específicas.

Essa característica comum se insere na representação de Easton (*apud* RUA, s/ ano), a qual encara as políticas públicas como o resultado do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* (demandas do meio ambiente) e de *withinputs* (demandas originadas do interior do próprio sistema político). Neste sentido, as políticas públicas seriam os *outputs*, ou seja, as respostas ou “saídas” dadas para a resolução dessas demandas. No entanto, mais interessante do que isto, é buscar entender por que determinadas demandas (*inputs*) se articulam com determinadas saídas (*outputs*) de formas distintas em cada momento específico.

Para tanto, deve-se compreender quais são os principais tipos de demandas. Textualmente, Rua explicita:

As **demandas novas** são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. Novos atores são aqueles que existiam antes, mas não eram organizados; quando passam a se organizar para pressionar o sistema político, aparecem como novos atores políticos. Novos problemas, por sua vez, são problemas que ou não existiam efetivamente antes – como a AIDS, por exemplo – ou que existiam apenas como ‘estados de coisas’, pois não chegavam a pressionar o sistema e se apresentar como problemas políticos a exigirem solução. Um exemplo é a questão ambiental.

As **demandas recorrentes** são aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental (...).

As **demandas reprimidas** são aquelas constituídas por ‘estados de coisas’ ou por não-decisões (RUA, s/ano, p. 03 – grifos meus).

No entanto, tais demandas não surgem a partir “do nada”, elas são vocalizadas por sujeitos específicos, que se organizam por pleitos, constituindo os grupos de interesse (Piovesan, 2002). Tais grupos podem ser compostos por vários segmentos como: políticos, burocratas, empresários, trabalhadores, agências internacionais, etc. (Rua, s/ ano). Nestes embates, dois grupos aparecem influenciando indiretamente, são eles: a mídia e a academia. A primeira dá visibilidade ou não aos conflitos, chamando a atenção ou não do público para problemas diversos; já a academia é chamada para dar respostas “científicas” aos problemas tratados, inclusive para prever sua extensão e as prováveis consequências².

Dessa forma, podem-se sintetizar os posicionamentos anteriores colocando que para uma temática sair da órbita dos problemas individuais, particulares e se tornar um problema político é necessário que: a) mobilize ação política, através da ação coletiva de grupos com poder de pressão; ou que: b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe pública; ou: c) que seja uma situação de oportunidade, ou seja, “haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema” (RUA, s/ano, p. 6). É, pois, por diferentes motivos que uma temática se insere numa pauta governamental, fazendo parte da agenda do governo.

Importante destacar que esta é a primeira fase da formulação de uma política pública. Algumas correntes enfatizam que as políticas públicas em geral possuem um ciclo composto por várias fases que vão desde a composição da agenda até a implementação e avaliação final das ações. Depois desse primeiro momento (definição da agenda de governo), parte-se para a formulação das alternativas, a avaliação e seleção das

² Importante observar que a mídia e a academia não constituem blocos homogêneos de interesse, e que também dentro desses campos há contradições e disputas políticas por projetos societários distintos. Para uma maior análise da noção de campo cf. Bourdieu, 2010.

opções e por fim a implementação e avaliação (Souza, 2006). É, pois, sobre as demais fases deste ciclo que se passa a tratar agora.

RUA (s/ ano, p. 07) discorre que a formulação de alternativas aos problemas colocados é um dos mais importantes momentos do processo decisório, pois “é quando se colocam claramente as preferências dos atores, manifestam-se seus interesses e é então que os diversos atores entram em confronto”. Essas preferências seriam, segundo ela, as alternativas de solução de um problema que mais beneficiariam determinado ator, portanto, podem variar dependendo da posição que cada um ocupa no cenário político. Dependendo dos interesses que defendem, cada sujeito, ou nas palavras de Rua, cada ator, faz determinadas alianças entre si e entram em disputa.

Complementando essa questão, Piovesan argumenta:

Nessa fase, é intensa a politização do problema. São ouvidas opiniões diversas e contraditórias, há intensa luta de interesses para avançar ou bloquear a proposta e as mais variadas informações circulam, com todo o tipo de argumentos: técnicos, econômicos, éticos, morais, sociais (...) (PIOVESAN, 2002).

Depois de discutir e selecionar as opções para resolver o problema, parte-se para a implementação da política pública. Esta fase é encarada como o ato de “tirar a política do papel”, mas também é preciso ter claro que durante esse processo surgem novos (ou velhos) conflitos, resistências e rejeições quanto ao desenho original, podendo a política sofrer significativas alterações (Piovesan, 2002). Assim, concorda-se com RUA (s/ ano) ao colocar que a implementação deve ser entendida como a “formulação em processo” (p. 16), reforçando o caráter de constante mudança inerente ao processo de formulação de políticas públicas.

Dessa forma, a partir das análises aqui travadas, pode-se ter uma base a respeito da tessitura das políticas públicas nos Estados Capitalistas, como se conformam, se articulam e se

desenvolvem. Esse debate será muito útil para evidenciar os fatores ou os elementos cruciais para se entender o (des)caso brasileiro no tocante à formulação de políticas públicas que garantam os direitos sócio-territoriais das comunidades quilombolas.

2. A questão quilombola e a formulação de políticas públicas: do não-problema ao problema político

A origem do termo quilombo é multivariada, sendo motivo de debate entre os especialistas na área. LEITE (2008, p. 965) considera que o termo vem da etimologia bantu que significa “acampamento guerreiro na floresta”, mas que também pode estar associado a várias outras situações, como: um lugar específico ou um povo que vive neste lugar; a manifestações populares ou ao local de uma prática condenada pela sociedade; a um conflito ou uma relação social ou ainda a um sistema econômico diferenciado (*apud* Barros, 2007).

Já o antropólogo africano Kabengele Munanga afirma que o quilombo brasileiro é uma cópia do quilombo africano, pois na área bantu dos séculos XVI e XVII houve o “amadurecimento de instituições políticas e militares transétnicas, centralizadas, formadas por homens guerreiros cujos rituais iniciáticos tinham a função de unificar diferentes linhagens” (MUNANGA *apud* BARROS, 2007, p. 3). Segundo ele, tais características se assemelham as dos quilombos brasileiros na medida em que os segundos eram um agrupamento

de escravizados, para se opor a uma estrutura escravocrata, pela implantação de uma outra estrutura política **na qual se encontravam todos os oprimidos** (MUNANGA, 1996, p. 57 – grifos meus).

Neste entendimento, o quilombo não é visto apenas como uma habitação de escravizados, mas como uma unidade de

apoio e de luta contra o regime escravocrata e de busca pela liberdade, da qual participavam vários segmentos de excluídos, como livres pobres, indígenas e demais pessoas que fugiam do jugo da lei. Assim se caracterizavam os chamados quilombos tradicionais ou quilombos-rompimento (Barros, 2009), do qual o Quilombo de Palmares³ é a versão mais emblemática. Aos milhares, os quilombos e os quilombolas existiram durante todo o período escravocrata, embrenhando-se nas matas ou ocupando fazendas e senzalas abandonadas pelos senhores, configuraram-se como uma ruptura ao Estado escravista colonial.

No entanto, para o Estado brasileiro, a ação para com os quilombolas era de repressão, sendo características as diligências para batimentos de quilombos bem como de (re)captura de escravizados fugidos. Tal tratamento se baseava na concepção do escravizado como peça, mercadoria, como ente sub-humano, enfim, como elemento indispensável para a reprodução do sistema. Isso se expressa na definição oficial do termo quilombo, cunhada pelo Conselho Ultramarino em 1740, qual seja: “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (SCHIMITT, TURATTI e CARVALHO, 2002, p. 02).

Contudo, com a desagregação do sistema escravista, as constantes fugas de escravizados além de pressões internas (movimentos abolicionistas) e externas (principalmente da Inglaterra), a abolição formal da escravatura tornou-se fato em 13 de Maio de 1888. Esta não veio acompanhada de nenhuma ação compensatória aos então ex-escravizados para que pudessem reiniciar suas vidas como trabalhadores livres. Pelo contrário, a

³ O Quilombo de Palmares perdurou por quase um século (1597-1694), estando localizado na região da Serra da Barriga, no interior do atual Estado de Alagoas. Na época chegou a abrigar até 30.000 pessoas, organizando-se numa complexa sociedade que se expressa através de um conjunto de diversos quilombos internos. Foi desmantelado após brava resistência dos quilombolas e morte de seu líder Zumbi dos Palmares, atualmente considerado símbolo da resistência negra (Barros, 2009).

ação estatal foi da repressão ao completo “esquecimento”, deixando esses sujeitos à mercê de sua própria sorte de forma que a questão quilombola constituiu-se, historicamente, como um não-problema para o Brasil.

Textualmente, Leite complementa:

Enquanto para os índios a solução contra o extermínio foi o aldeamento e a tutela estatal, para os negros restou a longa etapa de marginalização social e política da qual decorreu uma lógica de segregação sutil, disfarçada pela ideologia da mestiçagem (LEITE, 2008, p. 966).

No decorrer do século XX, os agrupamentos de ex-escravizados que permaneceram no campo ocuparam, em sua maioria, as terras devolutas do Estado, constituindo um campeonato autônomo, baseado no uso comum da terra (Almeida, 2008). No entanto, a lógica formal de apropriação das terras no Brasil baseou-se na expulsão de populações indígenas e comunidades quilombolas ao longo do tempo, o que faz entender que a territorialidade quilombola “vem sendo engendrada pelas e nas situações de tensão e conflito” (LEITE, 2008, p. 967). Por outro lado, intervenções estatais em relação aos grupos étnicos ou mesmo à questão fundiária brasileira foram alvo do descaso de sucessivos governos e tal não-decisão política abriu espaço para as investidas do agronegócio e dos latifundiários.

Ante os graves conflitos agrários decorrentes da luta pela propriedade das terras, a ação dos movimentos negros foi fundamental. No Maranhão, Estado com o maior número de comunidades quilombolas, observou-se desde os anos 70 as ações do Centro de Cultura Negra (CCN), sob a liderança da militante, historiadora e líder comunitária Mundinha Araújo, que visitou as comunidades e identificou conflitos agrários nos referidos povoados⁴ (Fiabani, 2009). Em 1982, Mundinha foi ao

⁴ Pedrosa coloca que com a Lei de Terras de Sarney (Lei nº 2.979, de 17 de julho de 1969) ocorreu uma verdadeira pilhagem nas terras devolutas

Rio de Janeiro expor a situação de conflito vivida pelas comunidades maranhenses no “Encontro Nacional Afro-Brasileiro”, promovido pela Universidade Cândido Mendes. Tal iniciativa constituiu-se numa tentativa de dar visibilidade à questão quilombola chamando a atenção do poder público⁵.

Tal visibilidade fortaleceu-se com a “I Convenção Nacional do Negro pela Constituinte”, realizada em Brasília, em 26 e 27 de Agosto de 1986. Fiabani (2009) coloca que esse evento teve a participação do CCN-MA, do Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará, do Movimento Negro do Rio de Janeiro e do Movimento Negro Unificado (MNU), objetivando inserir a participação do negro no processo constituinte, pois havia o receio de que, mesmo com uma nova Constituição, nada mudasse na vida do povo negro brasileiro, inserindo-se aí os quilombos contemporâneos. Articulado ao movimento nacional cria-se, no Maranhão, o Projeto Vida de Negro, que tem se constituído

num instrumento de ação e apoio no reconhecimento jurídico-formal das comunidades remanescentes de quilombos. Seus trabalhos de mapeamento social destas referidas comunidades foram iniciados nos primeiros meses de 1988, no bojo das lutas pelos direitos civis e

maranhenses aumentando os conflitos já existentes. Assim, afirma: “A grilagem, implantada com a vinda das grandes empresas do sul e do centro-oeste, açambarcou inclusive os corredores de 200 km de largura ao longo das rodovias, destinadas por decretos à colonização. O único refúgio para os camponeses chegou a ser os 30 metros de terra ao longo das rodovias, empurrados que foram pelas cercas dos latifundiários”. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/LuisACPedrosa.pdf>>. Acessado em: 25/08/12.

⁵ Essas iniciativas de visibilidade alcançaram inclusive a Igreja Católica, que um ano antes, em 20 de Novembro de 1981, realizou a **Missa dos Quilombos**, em Recife. Nesta ocasião, “altos representantes da Igreja, diante de uma multidão de cerca de oito mil pessoas, se penitenciaram e pediram perdão pelo posicionamento histórico da Igreja diante dos negros, da África e, em especial, dos negros aquilombados, reconhecidos como os maiores inimigos da empresa cristã durante séculos” (ARRUTI, 2002, p. 12).

pela garantia da terra às chamadas ‘comunidades negras rurais’ (ALMEIDA, 2005, p. 15).

Dessa forma, observa-se gradualmente a passagem da questão quilombola de um problema individual para um problema público, coletivo, relacionado à situação de todos os afrodescendentes e às desigualdades sociais/ raciais sofridas. Tal situação dos afrodescendentes agravou-se ainda mais devido à maneira com que foi engendrada a “abolição”, sem qualquer ressarcimento para os ex-escravizados de modo que foram esquecidos pelo Estado brasileiro que, como Estado de classes, defendia os interesses da classe hegemônica, qual seja, a dos ricos fazendeiros de café e donos de cabeça de gado.

Assim, a visibilidade necessária para se colocar a questão na pauta de governo, a partir da década de 70, foi possibilitada pelas ações dos movimentos negros de todo o Brasil, em especial, os do Maranhão e do Pará, pioneiros na luta em defesa das comunidades quilombolas. A academia influenciou grandemente com a produção de inúmeros trabalhos, monografias, dissertações e teses sobre o campesinato negro e sobre as ditas comunidades negras rurais, além da divulgação de uma série de encontros e seminários para se discutir a situação dessas comunidades à época.

Também, com a participação na militância política, vários quilombos contemporâneos tiveram condições de conhecer mais seus próprios direitos e de poder exigi-los como uma reparação, do Estado e da sociedade, por toda a opressão histórica sofrida. Somente faltava o momento propício para a manifestação de todas essas demandas historicamente represadas e recolhidas ao domínio privado, e que deveriam se tornar públicas, coletivas. Tal aconteceu no Processo Constituinte de 1986, quando se estava bem próximo do centenário da abolição formal da Escravatura (1888). Após cem anos de silêncio, o Estado deveria, enfim, dar uma resposta às reivindicações das comunidades quilombolas.

2.1 O artigo 68 e o (não) direito territorial quilombola: (in)definições e impasses

A partir do exposto até este momento, percebeu-se uma dupla ação do Estado ante as comunidades quilombolas: ora de esquecimento-silenciamento de suas demandas, ora de repressão nos conflitos territoriais com latifundiários, grileiros e às vezes com o próprio Estado, como no caso da disputa pelas terras de Alcântara-MA, cujas comunidades quilombolas residentes foram desapropriadas em favor da construção da Base de Lançamento, implementada pelo Ministério da Aeronáutica. Assim, a questão quilombola foi encarada, pelo Estado, até bem próximo do Processo Constituinte de 1986, como um não-problema político e, no máximo, como uma questão de polícia, quando de sua intervenção nos conflitos já tratados.

Esta situação torna-se menos desfavorável com a promulgação, em 1988, da chamada Constituição Cidadã. Instituída no contexto da redemocratização do Brasil, ela foi marcada pela participação popular na reivindicação de artigos constitucionais que assegurassem direitos nunca antes discutidos na agenda pública. Nesta senda, parlamentares e militantes do movimento negro debateram sobre as condições sociais do negro brasileiro, reivindicando, assim, a “reparação de uma dívida histórica”. Como produto dessas discussões, tem-se o compromisso e a obrigatoriedade do Estado em proteger “as manifestações das culturas populares, indígenas e afrobrasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (BRASIL, 1988, art. 215, § 1º).

Dessa forma, aproveitando a comemoração do centenário da Lei Áurea (1888), foram inseridos dois artigos que tratam especificamente da questão quilombola. O primeiro reza que: “Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (BRASIL, 1988, art. 216, § 5º), buscando, com isso, proteger os “vestígios históricos/ arqueológicos” dos quilombos pretéritos, ao se entender que essas organizações fazem parte da “História

Nacional”, inserindo-se os quilombolas no processo civilizatório brasileiro. Já o segundo artigo (nº 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) institui direitos territoriais aos remanescentes das comunidades de quilombos. Textualmente afirma:

Aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (BRASIL, 1988, art. 68).

Segundo ARRUTI (2006, p. 67), o processo que culminou na elaboração desse artigo se desenvolveu de improviso, no apagar das luzes, pois não houve “uma proposta original clara ou maiores discussões posteriores”. Sendo assim, os constituintes responsáveis pela proposição do artigo – Benedita da Silva (PT/ RJ) e Carlos Alberto Caó (PDT/ RJ) – estabeleceram contato com o Centro de Cultura Negra (CCN), no Maranhão, para que, de supetão, eles pudessem contribuir com a redação do artigo constitucional, tal qual declara Ivo Fonseca, representante do CCN à época: “mas foi uma coisa muito de repente, eu mesmo não tinha nenhuma discussão preparada para isso” (ARRUTI, 2006, p. 68). Textualmente, o mesmo autor fundamenta:

A militância negra na época tinha de fato, mais dúvidas do que certezas com relação ao artigo e o seu texto final teria sido resultado de um esgotamento do tempo e das referências de que o movimento dispunha para o debate, mais do que de qualquer consenso. A decisão teria passado, principalmente, pela avaliação de que seria necessário lançar mão do ‘momento propício’, mesmo que não se soubesse ao certo o que se estava fazendo aprovar. [...] Só uma coisa parecia estar fora de discussão, segundo o deputado Luiz Alberto (PT/ BA) – coordenador nacional do MNU: que o ‘artigo 68’ deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo

processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada por nenhuma forma de compensação, como o acesso à terra (ARRUTI, 2006, p. 68).

Neste entender, é importante destacar que o artigo referente ao direito territorial quilombola foi colocado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, ou seja, não foi inserido no corpo fixo da Carta Magna. Tal ato ilustra bem a provisoriedade com que os parlamentares acreditavam fazer cumprir este artigo, pois a imagem de quilombo que se tinha, estava associada às reminiscências do passado, composta mais por vestígios arqueológicos do que por agrupamentos humanos que ainda se reproduzissem material e culturalmente nesses lugares, muito similar ao colocado no § 5º do art. 216, exposto anteriormente. Assim, a afirmação do direito territorial dos quilombos contemporâneos era tensionada pelo entendimento oficial destes ainda relacionado às reminiscências do passado.

Pelo mesmo motivo, o artigo se refere aos sujeitos de direito como aos “remanescentes das comunidades de quilombos”, de forma individual, primeiro, por se pensar que apenas poucas pessoas ainda viveriam nessas comunidades (vistas como isoladas e perdidas no tempo) e, segundo, como uma alusão ao direito privado em contraposição ao direito coletivo. Assim, as terras tituladas, segundo o artigo 68, seriam de propriedade dos remanescentes de comunidades de quilombos e não das comunidades remanescentes de quilombos, de forma geral, haja vista que tais agrupamentos têm como marca histórica uma relação com a terra baseada no uso comum, diferente da lógica capitalista de apropriação individual dos recursos naturais.

Dessa forma, não se sabia ao certo o que a fórmula “comunidades remanescentes de quilombos” pudesse significar tampouco quais ou quantos sujeitos poderiam se inserir nessa

categoria jurídica⁶. A incompreensão e os impasses conceituais tornaram-se motivo de disputas entre várias áreas da academia bem como entre os militantes do movimento negro. Nesse ínterim, o artigo 68 ficou inoperante durante sete anos, até que, em 1995, ano do tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, a Fundação Cultural Palmares⁷ (FCP), propõe uma definição de quilombo com o “objetivo de fazer cumprir as disposições do artigo constitucional” (ARRUTI, 2006, p. 83).

Dessa forma, a fim de operacionalizar o artigo, duas concepções centrais e antagônicas de quilombo foram propostas. A primeira, que orientou os primeiros trabalhos da FCP, pautava-se na concepção marxista tradicional sobre os quilombos coloniais, a partir da ideia de isolamento, fuga e resistência. Assim, prevalecia uma perspectiva historicizante e arqueológica, que objetivava tomar “os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (ARRUTI, 2006, p. 83). Nesta compreensão, não se buscava garantir as demandas quilombolas do presente, mas “preservar” a herança africana dos quilombos do passado. Conceitualmente, afirma:

Quilombos são os sítios historicamente ocupados por negros **que tenham resíduos arqueológicos de sua presença, inclusive as áreas ocupadas ainda hoje por seus descendentes**, com conteúdos etnográficos e culturais (Revista Isto É *apud* ARRUTI, 2002, p. 14 – grifos meus).

⁶ Apesar disso, houve a inclusão, em 1989, “na Constituição Estadual do Maranhão, [d]o artigo 229, que garante, também em âmbito estadual, a titulação das terras às Comunidades Remanescentes de Quilombos do Maranhão” (FIABANI, 2009, p. 10).

⁷ A criação da Fundação Cultural Palmares, em 1988, vinculada ao Ministério da Cultura, tem por finalidade “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (Disponível em: < <http://www.palmares.gov.br/quem-e-quem/>>. Acessado em: 25/08/12.

A segunda concepção enfoca os quilombos contemporâneos, compreendendo de outra forma o termo “remanescente”, presente no artigo 68. Assim, o que está em questão não são as “reminiscências dos antigos quilombos” (o que foi ou o que sobrou), mas sim o termo “comunidade”, ou seja, “os grupos que estejam se organizando politicamente para garantir esses direitos e, por isso, reivindicando tal nomeação por parte do Estado” (ARRUTI, 2006, p. 82). É, pois, a partir da ressignificação dos quilombos antigos que se deve pensar as ditas comunidades quilombolas atuais.

Neste íterim, o quilombo vai se afastando gradativamente da definição historiográfica, que o relaciona aos quilombos-rompimento (Barros, 2009) coloniais e imperiais, e se associando à luta contemporânea contra o racismo e em defesa da cidadania. Assim é que o termo será incorporado pela militância quilombola, a partir de várias significações, a saber:

- 1- Quilombo como direito a terra, como suporte de residência e sustentabilidade há muito almejadas nas diversas unidades de agregação das famílias e dos núcleos populacionais compostos majoritariamente, mas não exclusivamente, por afrodescendentes.
- 2- Quilombo como o conjunto de ações em políticas públicas e ampliação de cidadania, entendidas em suas várias dimensões.
- 3- Quilombo como um conjunto de ações de proteção às manifestações culturais específicas (LEITE, 2008, p. 970).

Esta compreensão se associa à discussão do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, realizado pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA), a qual coloca que o referido termo “designa os agentes sociais que assim se auto-definem, isto é, que manifestam consciência de sua própria condição” (ALMEIDA, 2008, p. 38). Nesta senda analítica, estabelece-se que o único critério de identificação das

“comunidades remanescentes de quilombos” é, portanto, a auto-atribuição⁸.

Dessa forma, visando à manutenção de seus territórios e de suas práticas sociais ante a pressão dos agentes externos, uma identidade quilombola é construída⁹ e acionada pelos sujeitos sociais na perspectiva de alçar direitos outrora negados. Essa mobilização política face ao Estado, feita pelas comunidades remanescentes de quilombos, caracteriza-se, conforme Almeida, numa tríplice passagem, qual seja:

De uma existência atomizada para uma existência coletiva, de uma unidade afetiva para uma unidade política e de uma luta pela terra para a afirmação de um território etnicamente configurado. Esta tríplice passagem consiste num dos processos mais importantes na história recente do movimento social que emerge das comunidades quilombolas (ALMEIDA, 2005, pp. 18-19).

Nesse entendimento, o critério da auto-atribuição constitui um ponto positivo para a garantia dos direitos territoriais das comunidades quilombolas e para o fortalecimento do movimento social que delas emerge. Isso se justifica uma vez que não elencando características “intrínsecas”, portanto estáticas e generalizantes, para essas comunidades, não se incorre no equívoco de buscar uma “essência” do quilombo contemporâneo,

⁸ O critério da auto-atribuição está presente no art. 2 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que reza: “A **consciência de sua identidade** indígena ou tribal deverá ser tida como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições desta Convenção” (ALMEIDA, 2008, p. 48 – Grifos meus).

⁹ Sobre a construção da identidade quilombola, Castells (*apud* SOUZA FILHO, 2008, p. 26) coloca que “não é difícil concordar com o fato de que, do ponto de vista sociológico, toda e qualquer identidade é construída. A principal questão, na verdade, diz respeito a como, a partir de quê, por quem e para quê isso acontece”.

homogeneizando assim distintas situações sociológicas¹⁰. Todavia, questiona-se, como comunidades que tem como marca histórica a ausência de relações com o Estado terão conhecimento dos direitos que possuem para assim se auto-atribuírem e realizarem a tríplice passagem proposta por Almeida?

Nesta discussão, ARRUTI (2002) fundamenta que o peso da auto-atribuição será diretamente proporcional à adesão que a militância quilombola terá conseguido produzir, “por meio de uma pedagogia dos encontros e dos contatos e empréstimos realizados via redes sociais (de parentesco, vizinhança, trabalho ou religiosa) sobre o grupo em questão” (p. 26). Assim, ela será maior em comunidades já mobilizadas e menor no caso das que não estão mobilizadas. Este fator evidencia, por um lado, a importância que os movimentos quilombolas e a academia têm na atualidade, e por outro, uma dúbia ação do Estado, que garante os direitos, mas não as condições de acesso a eles, a começar pela própria não divulgação das ações existentes nessas comunidades mais apartadas do poder público.

Entretanto, ao largo de toda essa discussão envolvendo a academia, os movimentos negros do campo e da cidade e o Estado, através da Fundação Cultural Palmares (FCP), no ano 2000, o Governo Federal, desconhecendo toda discussão anterior sobre a matéria, emitiu uma Medida Provisória que regulamentava administrativamente o processo de identificação e reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos.

¹⁰ “Em meio a uma série de negativas (não se referem a resíduos, não são isolados, não têm sempre origem em movimentos de rebeldia, não se definem pelo número de membros, não fazem uma apropriação individual da terra...) essa ‘ressementização’ [proposta pela ABA] definia os remanescentes de quilombos como ‘grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar’, cuja identidade se define por uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados” (ARRUTI, 2002, p. 16).

Tal medida restringia a aplicação do artigo 68 em pelo menos três pontos, a saber:

Primeiro, elegia a FCP como a única responsável pelo tema, colocando em risco processos já iniciados por outras agências governamentais, como o INCRA¹¹. Segundo, estabelecia um prazo máximo para o encaminhamento das demandas (Outubro de 2001) depois do que elas dependeriam de votação de lei especial. Terceiro, restringia os critérios de reconhecimento [...], estabelecendo que a comunidade remanescente de quilombos deve estar ocupando suas terras pelo menos desde 13 de Maio de 1888, data da abolição da escravidão, até a data da promulgação da Constituição de 1988¹² (ARRRUTI, 2002, p. 28).

Tais medidas se caracterizam como um retrocesso de todo o debate que movimentos sociais e academia vinham realizando desde 1995. Ao transferir toda a responsabilidade de reconhecimento e titularização para a Fundação Cultural Palmares, o decreto “emperrou” os processos já iniciados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), além de ter limitado temporalmente o acesso desses grupos específicos ao direito territorial. Ao colocar que a comunidade pleiteante do direito deve estar ocupando suas terras desde 1888 até 1988, mostra um desconhecimento da realidade (lati)fundiária brasileira, marcada por graves conflitos de terra e pela desapropriação das famílias ocasionada pela ação de grileiros, o

¹¹ A sigla significa Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

¹² Em setembro de 2001, o Governo Federal emitiu um decreto (nº 3912, de 10/09/2001) que fixou essa regularização administrativa da titularização e reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos. Em 2002, o projeto de lei, que vinha sendo discutido desde 1995, por movimentos sociais, Estado e academia, passou pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, mas foi vetado integralmente por meio de um despacho presidencial baseado nos pareceres do Ministério da Justiça e do Ministério da Cultura, sendo restituído, assim, o já posto no decreto de 2001 sobre a matéria (Arruti, 2002).

que faz com que muitas dessas comunidades não estejam mais ocupando suas terras de origem. Neste entendimento, faz-se mister indagar: ao se exigir cem anos de ocupação pacífica das terras, a quem de fato e de direito esse decreto estava beneficiando? Às comunidades quilombolas ou aos latifundiários que delas usurparam as terras?

Devido às grandes críticas que o decreto de 2001 suscitava, em 2003, com o Governo Lula, outro (4.887 de 20/11/2003) foi elaborado. Este reconhece os sujeitos de direito, ou seja, os remanescentes de 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, Decreto n°4.887 de 20/11/2003 – grifos meus). Assim, a indefinição quanto a quem correspondiam os ditos “remanescentes” finalmente se esclarece ao colocar que estes se referem não a indivíduos, mas aos grupos étnico-raciais, ou seja, às próprias comunidades quilombolas, cuja propriedade definitiva se distancia da lógica liberal de apropriação privada da terra.

Segundo o mesmo decreto, compete ao INCRA a delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como a determinação de suas demarcações e titulações. O procedimento para tal deve ser feito mediante autodefinição¹³ da própria comunidade, como se lê:

Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração **critérios de territorialidade indicados**

¹³ Neste íterim, para acessar a política de regularização de territórios quilombolas, as comunidades devem encaminhar uma declaração na qual se identificam enquanto comunidade remanescente de quilombo à Fundação Cultural Palmares, que expedirá uma Certidão de Autoreconhecimento em nome da mesma (Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>>. Acessado em: 25/08/12).

pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental (BRASIL, Decreto n° 4.887 de 20/11/2003, art. 2°, § 3° - grifos meus).

Todavia, apesar dessas novas disposições jurídicas, o direito territorial quilombola continua ameaçado face às constantes declarações do setor empresarial e do agronegócio na grande mídia sobre “os riscos que a regularização dos territórios quilombolas representam para o desenvolvimento, para as fronteiras, para o projeto nacional, entre outros” (LEITE, 2008, p. 972). Esses setores baseiam-se em argumentos que afirmam a improdutividade da terra em mãos dos quilombolas, quando na verdade são eles próprios, através da especulação, que a tornam improdutiva. Desse modo, são vários os impasses para a efetivação dos direitos territoriais quilombolas, dentre os quais se destacam a pressão do agronegócio, os inúmeros conflitos no campo bem como a morosidade de demarcação e titulação das terras por parte dos órgãos competentes, o que gera inúmeras situações de insegurança social e alimentar para as populações demandatárias do direito.

Conclusão

A partir da discussão proposta, percebeu-se que a questão quilombola, como tantas outras questões emanadas da sociedade, evidencia o caráter de classe do Estado capitalista bem como sua relativa autonomia entre os interesses burgueses no campo e os de um campesinato étnico (Souza Filho, 2008). Isso se observa por que ora o Estado sedia aos interesses dos quilombolas (sobretudo nos artigos da Constituição Federal de 1988), ora aos interesses do capital no campo sobretudo no decreto de 2001, que restringia os direitos constitucionais emanados.

Dessa forma, é importante ressaltar que o que se entende por classe trabalhadora, neste trabalho, não é somente a classe diretamente explorada pelo capital, mas todos os grupos de pessoas subjugados pelo sistema, de tal forma que chega a se constituir num atentado à dignidade humana (Bloch *apud* Farias, 2012). Nesta compreensão, compõem a classe trabalhadora não somente os/as assalariados/as, a superpopulação latente, flutuante e estagnante, como também, os/as camponeses/as, as mulheres, os/as afrodescendentes, os/as quilombolas, os/as homossexuais, enfim, todas as pessoas que são afetadas pela lógica capitalista (de discriminação salarial, restrição das contratações, sobrecarga de trabalho, apropriação privada da terra, etc.) sendo dessa forma, duplamente explorados, humilhados e espoliados, muitas vezes, até de sua condição de humanidade¹⁴.

Nesta senda, entende-se que a luta em defesa do direito territorial quilombola se insere também na luta de classes, na medida em que este seguimento briga pela manutenção de um campesinato autônomo fora da lógica de proletarização do campo. Para tanto, o poder de pressão dos grupos de interesse foi fundamental para dar visibilidade à questão. Neste grupo, inseriam-se, fundamentalmente, militantes dos movimentos negros, a academia, parlamentares, como Abdias do Nascimento, Carlos Alberto Caó, Benedita da Silva¹⁵, entre outros, além das próprias comunidades quilombolas. Todos eles contribuíram para que os conflitos no campo pudessem ter mais atenção do poder público, evidenciando as situações de insegurança pessoal, social e alimentar por que passavam as comunidades quilombolas sem a propriedade formal das terras.

¹⁴ Nesta compreensão, entende-se que as lutas feminista, quilombola, camponesa, dos negros, dos indígenas, do movimento LGBTTT, etc. se constituem também como uma luta contra o capital haja vista que estas situações de humilhação e discriminação se inserem no bojo desta sociedade de classes, que já não garante oportunidades para todos, e ainda menos para esses grupos historicamente silenciados em suas situações de desigualdade.

¹⁵ Primeira senadora negra do Brasil.

Reforçando essa questão, o contexto sócio-histórico foi crucial para que as demandas quilombolas passassem de problemas individuais para problemas políticos, coletivos. Assim, se observa neste período um aumento expressivo dos conflitos no campo, oriundos da própria política desenvolvimentista do Estado, gerando mobilizações de vários movimentos sociais, entre eles, do próprio MST, coadunado com o período de redemocratização do país, com afloramento de diversas demandas historicamente reprimidas pelos governos autoritários – tecnocratas. Especificamente sobre os direitos das ditas “minorias”¹⁶, observam-se também as mobilizações internacionais (nos Estados Unidos e na Europa) que desde a década de 60 lutavam ao mesmo tempo por igualdade e por direitos diferenciados.

Assim, os direitos territoriais quilombolas configuraram-se historicamente como demandas reprimidas pelo Estado brasileiro, mas que a partir da Constituição Federal de 1988 apresentam-se como demandas novas, fundamentalmente, com a organização de atores políticos já existentes anteriormente, mas que não tinham poder de pressão necessários para influenciar o sistema (Rua, s/ano). Tal poder de pressão forçou com que o Estado brasileiro saísse do campo da não-decisão para assumir uma postura política diante da questão tratada, inserindo, assim, a temática quilombola na agenda de governo.

Observaram-se, também, no decorrer deste texto, os impasses e contradições na formulação das alternativas, entendida como o segundo momento no “ciclo de vida” de uma política pública (Souza, 2006). Primeiramente, surgiram impasses quanto ao conceito de “remanescentes de comunidades de quilombos”, elemento necessário para que se pudesse operacionalizar o direito constitucional. Ora remetendo aos quilombos do passado ora às comunidades do presente, essa (in)definição poderia ampliar ou restringir os grupos alcançados

¹⁶ Negros, mulheres, indígenas, quilombolas, homossexuais, entre outros. Para uma crítica ao conceito cf. Bauman (2003).

pelo direito de propriedade definitiva das terras. Desconhecendo todo o debate anterior sobre a matéria, o Governo aprovou o decreto de 2001 que limitava os sujeitos de direito, sobretudo partindo de uma lógica neoliberal de destinação das terras devolutas ao agronegócio e ao latifúndio.

Com o Governo Lula, embora com a mesma marca neoliberal do anterior, contudo sendo mais aberto às demandas populares, observou-se uma retomada nos debates com os movimentos sociais, que faziam pressão pela revogação do decreto anterior. Assim é que um decreto mais amplo foi elaborado visando abarcar mais comunidades quilombolas que o primeiro. No entanto, observa-se ainda que a grande dificuldade esteja na implementação das ações, haja vista que o poder público não se preocupa em democratizar o acesso às informações, se restringindo a atender somente as demandas espontâneas, ou seja, as que procuram seus direitos por “conta própria”, ficando as comunidades mais apartadas do poder público à mercê de sua própria sorte.

Dessa forma, este artigo não pretendeu tecer uma análise da implementação de políticas públicas, restringindo-se apenas aos elementos necessários à sua formulação. No caso dos direitos sócio-territoriais quilombolas, em 2007, é elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que abarca este segmento específico, sendo ela fruto de todas essas mobilizações tratadas no referido artigo. Pela própria extensão da discussão, não foi possível tecer uma análise política dessa Política Nacional, contudo foi possível perceber os embates, contradições e dificuldades que permeiam o processo de formulação, mostrando que as políticas públicas não são lineares e diretas, mas sinuosas e obscuras em alguns aspectos, constituindo, decisivamente, um campo de luta social.

Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Reflexões sobre a temática. *In*: CCN/MA. **Vida de negro no Maranhão: uma experiência de luta, organização e resistência nos territórios quilombolas**. Coleção Negro Cosme. vol. IV. São Luís: 2005.

_____. **Terras de Quilombo, Terras Indígenas, “Babaçuais Livres”, “Castanhais do Povo”, Faxinais e Fundos de Pasto: Terras Tradicionalmente Ocupadas**. 2. ed. Coleção Tradição e Ordenamento Jurídico. vol. 2. Manaus: PGSCA – UFAM, 2008.

ARRUTI, José Maurício. **O quilombo conceitual: para uma sociologia do “artigo 68”**. 2002 (Texto para discussão no Projeto Egbé – Territórios Negros (KOINONIA) Mimeo.

_____. **Mocambo: Antropologia e História do processo de formação quilombola**. Bauru, SP: Edusc, 2006.

BARROS, Edir Pina de. **Quilombo ou Kilombo?** 2007, 16 p. Mimeo.

BARROS, José d’ Assunção. **A construção social da cor: diferença e desigualdade na formação da sociedade brasileira**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 05 de Outubro de 1988**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. Decreto n° 3912, de 10/09/2001.

_____. Decreto n°. 4.887 de 20/11/2003.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado Capitalista Contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões da Nossa Época, v. 73).

_____. **A chave do Materialismo Histórico**: para realizar uma pesquisa no domínio do ser social. 2012 (apresentação em Power Point realizada para aula do mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão).

FIABANI, Adelmir. Os quilombos contemporâneos maranhenses e a luta pela terra. **Estudios Historicos**. n. 02, agosto/ 2009, ISSN: 1688 – 5317.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, jan-jun/ 2000, pp. 211-255.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira. A questão dos interesses na formulação das políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 1, n.1, jul-dez/ 1995, pp. 105-125.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**. Florianópolis, RJ: n. 16, v. 03, set–dez/ 2008, pp. 965-977.

MUNANGA, Kabengele. Origem e histórico do quilombo na África. **Revista de Antropologia da USP**. São Paulo, n. 28, 1996.

PIOVESAN, Márcia Franke. O processo decisório em Políticas Públicas: aspectos teóricos e considerações sobre o Brasil. In: **A construção política da Agência Nacional de Vigilância Sanitária**. Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2002 (Dissertação) Mimeo.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas:** conceitos básicos. s/ ano. Mimeo.

SCHIMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli; CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. **Ambiente e Sociedade**. ano V, n. 10, jan- jul, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16889.pdf>>. Acesso em: 25/02/11.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 08, n. 16, jul-dez/ 2006, pp. 20-45.

SOUZA FILHO, Benedito. **Os Pretos de Bom Sucesso:** terra de preto, terra de santo, terra comum. São Luís: Edufma, 2008.

Recebido em 07/01/2013 e
aceito em 15/04/2013.

Title: *The Quilombola question in Brazilian political scene: elements for the formulation of public policies with ethnic aspects*

Abstract: *Objective, in this article, to list elements for the formulation of public policies with ethnic based on the analysis of the socio-historical movement warranty maroon territorial law in the Federal Constitution of 1988. Therefore, initially, we discuss the treatment historically given to the Maroons by Brazilian state and how this issue (re) emerges on the political scene from the 80s. Based on the dialogue with the authors of the literature on public policies seeks to understand, from a critical-dialectical comprehension, the conditions that influenced the formulation of these in the case researched.*

Keywords: *Quilombola Question; Formulation of public policies with ethnic aspects.*
