

# AS INSTITUCIONALIDADES CRIADAS COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS N.68

Ariane Cristina Brughnara<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Este artigo é parte da pesquisa realizada para a dissertação de mestrado “A Previdência Social Rural e os Quilombos: Uma Análise desse Direito no Vale do Ribeira – SP”<sup>2</sup> defendida em setembro de 2014 no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a relação entre o direito previdenciário, preconizado em suas normativas enquanto um direito universal, e a especificidade quilombola. Para isso a pesquisa analisou o processo de constituição histórica da previdência social rural e do termo quilombo nos campos sociológicos e jurídico-normativo, assim como se ateu aos caminhos que os quilombolas do Vale do Ribeira - SP percorrem para acessar os direitos previdenciários. Vale ressaltar que uma das conclusões é que no Vale do Ribeira está havendo um processo de judicialização para que os quilombolas acessar seus direitos previdenciários.

O presente artigo baseia-se principalmente num subitem da dissertação supracitada que teve como objetivo entender como foi sendo construída historicamente a(s) institucionalidade(s) estatal(is), ou esse campo jurídico-normativo, como resposta às lutas e organizações quilombolas, sobretudo a partir da Constituição de 1988 que inaugurou o termo “remanescentes de quilombos”. Com foco sob este aspecto, este artigo discorrerá sobre algumas trajetórias dessas institucionalidades em diálogo com o Estado, entendido aqui como um ator responsável por garantir justiça social a partir de seus próprios marcos regulatórios, sobretudo com o advento do artigo n.68 inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

## 2. Debates em torno da construção e da efetivação da institucionalidade do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias n.68 da Constituição Federal de 1988.

Entre as décadas de 1980 e 1990 os processos de lutas pela democratização nos países latino-americanos demandaram reformas constitucionais que, por sua vez, atenderam algumas reivindicações dos direitos sociais, dentre eles os “direitos étnicos”<sup>3</sup> com destaque para os artigos constitucionais ADCT n.68, Art.215 e Art.216. A assimilação dessas lutas pelas institucionalidades do Estado no contexto da Constituinte no Brasil foram fruto da luta do Movimento Negro Unificado (MNU) que, por sua vez,

---

<sup>1</sup> Doutoranda pela Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

<sup>2</sup> Versão da Dissertação completa disponível em: <[http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2014/10/Vers%C3%A3o-Final\\_Revisada\\_Impressa-1.pdf](http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2014/10/Vers%C3%A3o-Final_Revisada_Impressa-1.pdf)>

<sup>3</sup> Ilka Boaventura, José Maurício Arruti e André Videira de Figueiredo chamam de “direitos étnicos” o reconhecimento da “política das diferenças” que despontaram nos países latinos americanos envolvendo o Brasil sobretudo nos anos de 1980.

segundo Leite (2000, p.333) é o resultado de um processo de lutas sociais históricas dos negros, e que envolvem os quilombolas, que pode ser sintetizadas em três importantes momentos: 1) o período de colonização enquanto processo de resistência dos africanos frente ao escravismo; 2) a Frente Negra Brasileira (FNB) entre as décadas de 1930 e 1940; e 3) o ressurgimento da temática trazido pela organização do MNU em 1970.

Nessa mesma esteira, outras situações também influenciaram a criação dessas institucionalidades:

As comemorações pelo centenário da abolição permitiram que a simbologia dos quilombos - tornada grande reserva mitológica para a construção de uma identidade positiva do negro brasileiro (Hasenbalg, 1992, p.144) - puderam ser projetadas definitivamente nos planos nacional e oficial, inicialmente sem fazer maiores distinções entre sua contemporaneidade ou sua historicidade, na forma de um artigo constitucional. (ARRUTI, 2005, p.78)

Arruti (2005) observa que a redação do texto aprovado acabou sendo “remanescentes das comunidades dos quilombos” ao invés da proposta original “comunidades negras remanescentes”. Como crítica a este processo o mesmo autor diz que essa alteração foi feita sem qualquer explicação ou debate e que o termo “remanescente de quilombos”, por isso teria sido inserido no “apagar das luzes” no contexto da Constituinte. Essas situações, segundo Arruti (2005), possibilitam a criação de inúmeras interpretações por parte do legislador, o que incide, inclusive, na morosidade de efetivação da demarcação de terras para os quilombos. Ao final o texto constitucional ficou da seguinte forma: “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.*” (CF/88, ADCT/68).

Embora o ADCT n.68 mencione “remanescentes de quilombos”, onde o termo remanescente é entendido enquanto resíduo histórico fruto de distorções sociais do processo de abolição da escravatura tendendo a criar interpretações em que os quilombos são residuais ou até inexistentes, essa institucionalidade evidencia “[...]a tentativa de reconhecimento formal de uma transformação social considerada como incompleta.” (ALMEIDA, 1998, p.92). É, portanto, o reconhecimento de uma dívida social histórica com os negros e os escravos do Brasil, advinda, sobretudo, da Lei de Terras de 1850 que sequer considerou os quilombolas enquanto sujeitos de direitos. Desde então todas as legislações subsumiram os quilombolas no conjunto dos trabalhadores rurais, posseiros, arrendatários e dos colonos num processo que só foi rompido com o advento da ADCT n.68.

Mas, se por um lado a realização da ADCT n. 68 indica o reconhecimento formal de uma transformação social considerada incompleta, questione a propriedade rural, a hegemonia econômica dos latifundiários e dos grupos responsáveis pela concentração da terra no país, que apontam a existência de alguma heterogeneidade do Estado, por outro lado, é possível observar que este mesmo Estado também abriga os grupos de latifundiários que impedem e dificultam a titulação de terras aos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. Embora não seja possível fazer uma ampla discussão neste artigo sobre a heterogeneidade<sup>4</sup> do Estado, vale pontuar que as lutas sociais influenciam as institucionalidades que compõem esse Estado, mesmo que este atue com base em alguma seletividade de interesse de classe no campo normativo-prático, que indica, por sua vez, uma não neutralidade no processo de consolidação e

---

<sup>4</sup> Para aprofundamento ver Claus Offe.

robustecimento do capitalismo<sup>5</sup>. As regulamentações oficiais que garantiram os direitos sociais e étnicos mostram que o Estado não apenas arbitra sobre interesses concorrentes, mas atua sob um complexo de instituições que estruturam a natureza e os resultados entre conflitos de grupos com diferentes interesses (HALL & TAYLOR, 2003).

Mesmo diante de limitações de assimilação das lutas sociais pelo Estado, é possível entender que essas regulamentações foram processos recíprocos de pressão popular, por um lado, e de reconhecimento do Estado por outro, num movimento relacional de influências mútuas entre o Estado e a sociedade. A lente de análise de políticas públicas que trata desse movimento de interferência mútua chama-se Institucionalismo Histórico e conceitua essa relação como *path dependence*. Segundo Skocpol (1995, p.58 *apud* SANTOS, 2011, p.36) essas retroalimentações sustentam dinamicamente as instituições sob dois aspectos: 1) usando novos arranjos institucionais ou não as políticas expandem ou transformam as capacidades do Estado; e 2) novas políticas afetam as identidades sociais.

Nesse sentido, as regulamentações dos direitos sociais e étnicos que envolvem a o reconhecimento da propriedade dos “remanescentes das comunidades dos quilombos” podem ser compreendidas como instituições que interagem com o contexto externo, político e social (SANTOS, 2011, p.25) num processo *continuum* de determinação do Estado pela sociedade e de moldagem da sociedade pelo Estado (KRASNER, 1984 *apud* SANTOS, 2011, p.28). Não obstante, as regulamentações e a organização de novas identidades sociais não são suficientes para garantir o livre exercício dos direitos conquistados, ou seja, além das lutas para concretizar as reivindicações sociais nas institucionalidades, existem outros grandes embates para que as legislações sejam efetivadas.

Ao que tange a esta interferência mútua (*path dependence*), mas no sentido de que o Estado (nas suas regulamentações) influi nas identidades sociais, a institucionalidade estatal então recém-criada pelo ADCT n.68 que reconheceu as reivindicações quilombolas também incidiu nas identidades sociais, naquilo que pode ser comparado ao que Arruti (2005) chamou de “processo de nomeação”. Segundo o autor esse “processo de nomeação” ocorreu e ainda ocorre, dada a insurgência e necessidade de intervenção dos movimentos sociais, quilombola e negro, para a real efetivação dessa regulamentação jurídica e fundiária. Arruti entende o processo de nomeação como “[...] o movimento de instituição de uma categoria jurídica ou administrativa que, englobando uma população heterogênea com base em determinadas características comuns, a institui como um sujeito de direitos e deveres coletivos e como um objeto de ação do Estado.” (ARRUTI, 2005, p.45).

Nesse mesmo sentido, Givânia Maria da Silva<sup>6</sup>, em entrevista, diz que, em 1995, após a realização do primeiro Encontro dos integrantes que viriam a constituir a Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ), os quilombolas passam a constituir o movimento social em nível nacional e deliberaram para que fossem percorridas as comunidades negras rurais para discutirem a aplicabilidade do Artigo 68 junto às bases sociais. A quilombola entrevistada que participou desse Encontro relembra que foram feitos muitos trabalhos junto às comunidades, inclusive

---

<sup>5</sup> A dissertação de mestrado supracitada aprofunda essas questões, sobretudo, nos Capítulos 1 e 2.

<sup>6</sup> É uma quilombola do Quilombo “Conceição das Crioulas” do estado de Pernambuco, militante do movimento nacional quilombola e que na época que concedeu essa entrevista para a pesquisa de mestrado já citada, era Coordenadora Geral de Regularização de Territórios Quilombolas vinculada à Superintendência do INCRA de Brasília. Essa entrevista tratou sobre os processos de regularização fundiária, que é o principal entrave dessas populações.

em parceria com a Igreja Católica, para a conscientização dos direitos à propriedade como consequência da autonominação.

Outrossim, é importante sublinhar que embora os quilombos ou as comunidades quilombolas não tenham nascido do reconhecimento formal do Estado brasileiro em 1988, foi, sobretudo, com a criação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias n. 68 que este debate ganhou *status* nacional. Dito de outra forma, nesse contexto o movimento quilombola, ainda incipiente, o movimento negro urbano, os aparatos jurídicos e a academia passam a discutir e disputar os conceitos de modo a tentar garantir a efetivação de tal legislação. O debate nacional que girou em torno de quem seriam os sujeitos de direitos abordados pelo ADCT n.68 revelou-se também de grande complexidade, pois essa prerrogativa impulsionou as discussões sobre as identidades de vários outros atores e evidenciou diversos conflitos de interesses sobre o patrimônio material e cultural, ou seja, desvelou-se, como pano de fundo, a ampla discussão de identidade cultural e política das minorias de poder no Brasil (LEITE, 2000, p.342).

Givânia da Silva conta que o movimento negro, os quilombolas, assim como a comunidade acadêmica atentos à essa causa defenderam que era necessário criar instrumentos para garantir a propriedade de terras aos quilombos, diferentemente do que defendeu o então presidente Fernando Henrique Cardoso ao dizer que o ADCT, em si, era autoaplicável, mas, no entanto, não criou nenhuma instrumentalidade para tal realização. Neste mesmo contexto, Arruti (2005, p.28) explica que embora o termo “remanescentes das comunidades dos quilombos” tenha sido inserido na Constituição Federal de 1988, ele só passou a ser efetivado em 1995 com o tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares.

Conforme Givânia atentou, foi somente em 1995 com *A Marcha dos 300 anos de Zumbi dos Palmares* e com a realização do já citado primeiro Encontro Quilombola na Universidade de Brasília (UNB), que foram criados dois Projetos de Lei com a intenção de garantir efetividade ao ADCT n.68. Destes Projetos de Lei um foi criado pela senadora do estado do Rio de Janeiro Benedita da Silva e outro criado pelo deputado federal Alcides Modesto, ambos pertencentes ao Partido dos Trabalhadores e ao Movimento Negro, e estes intensificaram o debate sobre a sua autoaplicabilidade. Corroborando neste mesmo sentido o que Arruti (2005) diz sobre o período pós Constituição que propiciou um *boom* revisionista sobre a história da escravidão e da abolição no Brasil, e colocou as questões raciais e as condições sociais do negro em pauta no debate político de um modo não visto anteriormente.

Mesmo diante do intenso debate emergido com o advento do ADCT n.68 e com a autoaplicabilidade defendida por FHC, só foi criado um instrumento de efetivação do direito à terra aos “remanescentes de quilombos” com a promulgação do Decreto 4.887 em 20 de novembro de 2003, ou seja, somente 15 anos após a Constituição Federal ter mencionado esse direito. Para Alfredo Wagner Almeida (1996) esses debates entorno do ADCT e da sua autoaplicabilidade abriram a possibilidade daquilo que chamou de “processo de ressemantização”<sup>7</sup> do termo quilombo. A ressemantização é uma proposta de ruptura analítica e crítica da significação dada aos quilombos ao longo da história, que foi marcada, sobretudo e profundamente, pelas formalizações político-jurídico consideradas por Almeida como “historicamente cristalizadas”. Portanto a ressemantização é o rompimento conceitual e crítico de cinco eixos definitórios de quilombo que vinham sendo utilizados desde o Brasil Colônia, que são: fuga,

---

<sup>7</sup> Alfredo Wagner Almeida discute esse tema especialmente no trabalho intitulado *Quilombos: sematologia face a novas identidades* In: Frechal – **Terra de preto. Quilombo reconhecido como reserva extrativista**. São Luis. SMDDH-PVN, novembro de 1966, pp. 1-19.

quantidade mínima de indivíduos, localização, moradia e a existência de pilões. O rompimento dessas categorias é tratado da seguinte forma por Almeida:

Existe, pois, uma atualidade dos quilombos deslocada de seu campo de significação “original”, isto é, da matriz colonial. Quilombo se mescla com conflito direto, com confronto, com emergência de identidade para quem enquanto escravo é “coisa” e não tem identidade, “não é”. O quilombo como possibilidade de ser, constitui numa forma mais simbólica de negar o sistema escravista. É um ritual de passagem para a cidadania, para que se possa usufruir das liberdades civis. Aqui começa o exercício de redefinir a sematologia, de repor o significado, mantido sob glaciação ou frigorificado no senso comum erudito. A análise crítica conjugada com as mobilizações identitárias se contrapõem a esta glaciação, que consiste num obstáculo ao caráter dinâmico dos significados e chama a atenção para as novas possibilidades de definição de quilombo. (ALMEIDA, 1996, p.44)

A ressemantização é, portanto, uma ruptura teórica que aponta para um novo significado de quilombo, que sai da categoria da cristalização histórica do discurso formal jurídico para um plano conceitual construído a partir de sistemas de representações e do caráter relacional dos próprios sujeitos envolvidos. Por outro lado, a passagem citada indica que existem uma constelação de possibilidades de definição e, por isso, criar uma única conceituação pode engessar ainda mais o caminho para a titulação das terras de quilombos.

Embora possamos observar avanços na assimilação dos quilombos pelas institucionalidades estatais, como é o caso do Decreto 4.887/2003 que criou o instrumento da autoatribuição dos sujeitos, vale destacar que existem muitas dificuldades para a implementação da ADCT n.68 no cenário atual. Esses obstáculos são reflexos das disputas políticas, econômicas e de poder históricas acerca da propriedade da terra no Brasil que, neste caso, podem ser conjugadas com a criação de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3239) contra o Decreto nº 4.887 de 2003 que regulamenta o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas por “remanescentes de comunidades quilombolas”. Essa ADI foi perpetrada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), atual DEM (Partido dos Democratas), cuja solicitação foi realizada no Supremo Tribunal Federal em 25 de junho de 2004, iniciado o julgamento somente em 2012<sup>8</sup> e pedido vistas no dia 25 de março de 2015 mas ainda encontra-se em tramitação e, portanto, sem decisão<sup>9</sup>.

Ao mesmo em que é possível observar no estado democrático alguma heterogeneidade do Estado (na assimilação das reivindicações quilombolas), há também a seletividade deste mesmo Estado que desequilibra a balança da justiça social muito mais para o lado do poder hegemônico e oligárquico dos proprietários rurais conforme podemos observar nos números de reconhecimentos e titulações quilombolas realizados até o presente momento. A Fundação Cultural Palmares - FCP emitiu 2400 Certidões de Auto Definição até a presente data<sup>10</sup> e cerca de 200 processos<sup>11</sup> esperam por análise

<sup>8</sup> Disponível em: < <http://terradedireitos.org.br/2015/07/01/adi-quilombola-toffoli-libera-processo-para-continuidade-do-julgamento/>>. Acessado em 19 de junho de 2016.

<sup>9</sup> Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=288144>>. Acessado em 19 de junho de 2016.

<sup>10</sup> Disponível em: < <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/QUADRO-COMPARATIVO-CERTIFICA%C3%87%C3%95ES.pdf>>. Acessado em 19 de junho de 2016.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=37551](http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551)> . Acessado em 19 de junho de 2016.

técnica e cerca de 30 processos<sup>12</sup> aguardam visita técnica. Esses processos em aberto, se aceitos pela FCP, corresponderão ao reconhecimento de cerca de 2730 comunidades autodeclaradas. Entretanto tal aceitação da FCP ainda não garante a titulação das terras de quilombos que, por sua vez, percorre um processo paralelo e ainda mais longo.

Por outro lado, a CONAQ (Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas) alega a existência de mais de 5 mil comunidades quilombolas no Brasil. Por sua vez, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), responsável pela titulação definitiva das áreas de quilombo nos casos de propriedade privada da terra<sup>13</sup> e pela regularização das comunidades, registra, até o presente momento, 196 titulações que envolvem 235 comunidades quilombolas no país<sup>14</sup>. Se considerarmos que o INCRA é o responsável pelas titulações quilombolas, existe um déficit de 2.204 comunidades a serem tituladas. Almeida (2011, p.13) diz que se mantida a morosidade das titulações neste: [...] *ritmo tem-se que em um século após a promulgação da Constituição Federal e dois séculos após o ato que declara a Abolição, se terá titulado um total inferior a 20% das áreas reivindicadas.*”

Longe de esgotar todas as disputas que cercam a conceituação e a efetividade das regulamentações para as comunidades quilombolas ao longo da história e na atualidade, procuramos revelar que essas confusões em torno de quem seriam os sujeitos de direitos criados a partir do ADCT incidem diretamente na dificuldade do exercício desses direitos, quer seja pela titulação ou para o exercício dos direitos sociais e étnicos desses sujeitos. Evidencia-se, entretanto, um entrelaçamento quase que paradoxal entre o discurso sócio-antropológico (que envolve os movimentos sociais e a academia) e político-jurídico (das institucionalidades do Estado), que oscila, respectivamente, entre diversificação e padronização dos quilombos.

A relação entre a conceituação sócio-antropológica dos quilombos e as questões de ordem jurídico-político, tanto com a criação do ADCT n.68 quanto com a ADI 3239, ainda se encontra em construção e ainda tem muitas dificuldades em realizar uma opção teórico-metodológico que abranja a complexidade e diversidade das situações das realidades sociais, tanto para as possíveis soluções jurídicas da titulação quanto para a implementação de políticas públicas que realmente atendam as demandas quilombolas. É notório que as análises político-jurídicas se misturam, mas, ao mesmo tempo, disputam com as concepções sócio-antropológicas, em que estas buscam diversificar os entendimentos de modo a qualificar a constituição dos grupos e contribuir com o acesso aos direitos sociais e étnicos desse público, assim como buscam expressar a organização dos grupos numa identidade positiva em oposição a esse campo jurídico que tende a homogeneizar os grupos sociais.

Sendo impossível tratar aqui de todos os processos de lutas e assimilações do Estado, e destas pelos sujeitos, que foram criados com a promulgação do ADCT n.68, até este momento é possível perceber que o cenário do estado democrático dos direitos sociais e étnicos é altamente complexo e dinâmico. Entretanto, é possível identificar diferentes campos de disputas e diferentes interesses dos atores que atuam dentro e fora das institucionalidades estatais. Sobretudo, é observável que a efetivação de direitos sociais e étnicos só são possíveis com a organização e luta constantes para que haja

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/VISITA-T%C3%89CNICA1.pdf>>. Acessado no dia 16 de jun. de 2016.

<sup>13</sup> O INCRA atua em casos onde a terra é de dominialidade privada. Esse termo faz oposição à propriedade de terras devolutas que são pertencentes ao Estado, que neste caso são tituladas por órgãos estaduais e ou municipais.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/7709>>. Acessado dia 19 de junho de 2016.

reconhecimento e redistribuição, e conseqüentemente, cheguemos mais perto da justiça social<sup>15</sup>.

### **3. Lutas para a efetivação de outras institucionalidades para os quilombos.**

Depois de entendido minimamente os debates e os processos de assimilação do Estado e dos quilombolas que foram inaugurados com a criação da ADCT n.68 e o seu principal instrumento criado até o presente momento que é o Decreto 4.887 de 2003, serão apresentados outros instrumentos institucionais que visam garantir os direitos sociais e étnicos aos quilombolas. Inicialmente vale mencionar que embora tenham havido avanços com a Constituição Federal de 1988 é contraditoriamente pelas mãos do próprio Estado que são colocadas em dúvida as aplicações dos direitos sociais e étnicos por meio da conformação das institucionalidades conforme veremos a seguir.

A terra se conforma como elemento central para a reprodução social, econômica e cultural dos quilombolas. Contudo a efetivação do direito à terra conflita com os dispositivos jurídicos que, no caso do Brasil, ainda enfrentam sérias dificuldades em lidar com o caráter pluriétnico e com a utilização comunal da terra e dos recursos naturais, mesmo que já apontados pela Constituição Federal de 1988. Vale destacar ainda que a titulação da terra de quilombos dá condições para que outros direitos e políticas públicas sejam acessadas pelos quilombolas, o que dá ainda mais peso para a urgência da titulação das comunidades quilombolas.

De modo a dar analisar as institucionalidades criadas para responder a criação do ADCT n.68 será colocado foco nas trajetórias dessas regulamentações quilombolas no contexto internacional, nacional e com mais enfoque no estado de São Paulo<sup>16</sup>, de modo a entender os meandros que constituem a *política de reconhecimento* e a *política de distribuição* que juntas apontam para a efetivação da *justiça social*<sup>17</sup>.

Desde 1989, o Brasil tornou-se signatário da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial da ONU. Essa Resolução da Assembleia das Nações Unidas (ONU) determina o comprometimento de todos os países signatários a adotarem uma política destinada a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a encorajar a promoção de entendimento entre todas as raças.

Soma-se a isso a promulgação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1989, onde os Estados-Nação que fossem signatários, dentre outros aspectos relevantes, deveriam adotar medidas para determinar terras aos povos interessados que as ocupam tradicionalmente, garantir os direitos de propriedade e de

---

<sup>15</sup> Para Nancy Fraser (2007) para que seja alcançada aquilo que ela chama de *justiça social* faz-se necessário articular as políticas de reconhecimento e de redistribuição, sem hierarquias ou paradoxos para tal, ou seja, elas devem estar diretamente associadas. A autora considera que a política de redistribuição é circunscrita à universalidade, ao mesmo tempo que a política de reconhecimento é associada ao relevo da diferença, de modo que esta última não deve estar condicionada às normas da maioria ou da cultura dominante. Ao aproximarmos do caso em questão, a política de reconhecimento não pode estar inscrita num padrão ou modelo hegemônico, pois isso pode apontar para a ineficácia da redistribuição e conseqüentemente não se completaria a justiça social. Daí origina-se a importância de reconhecer a especificidade quilombola de modo que, a partir dela, o acesso às políticas (re)distributivas sejam alcançadas.

<sup>16</sup> Foi dado enfoque no estado de São Paulo exatamente porque este artigo deriva da pesquisa realizada para a feitura da dissertação de mestrado que analisou o acesso dos quilombolas do Vale do Ribeira – SP à previdência social rural.

<sup>17</sup> Conceito de Nancy Fraser (2007).

posse a esses povos, assim como o de reconhecer os elementos fundamentais da autoatribuição étnica no advento das identidades coletivas. Entretanto, o Brasil só ratificou esses direitos étnicos em 2002 por meio do Decreto Legislativo nº143, mas não conseguiu implementá-los de fato (ALMEIDA, 2005, p.117).

Dentre todos os pressupostos criados pela Convenção, vale destacar três deles:

**Art.2** - 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. [...]

**Art. 14** – Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e da posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. [...]

**Art. 16** – sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar a suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento. (Convenção 169, apud, ALMEIDA, 2005, p. 117-118)

O fato do Brasil ser signatário da Convenção 169, portanto, é de extrema importância pois ele reforçaria os instrumentos para a redefinição da política agrária que apontaria para aplicação das políticas ambiental e étnica (ALMEIDA, 2004, p.10). Em termos jurídico, quando um país se torna signatário de uma Convenção tal feito ganha força de lei nacional.

Entretanto o Brasil só conseguiu dar um passo efetivo para a realização da Convenção 169 quando criou o Decreto 4887/2003, ou seja, 14 anos depois de tornar-se signatário. No entanto, o Estado brasileiro já asseguraria desde 1989 a identidade, por exemplo, de um povo indígena ou quilombola, que se reconheça como tal, garantiria o direito à propriedade de suas terras e estabeleceria a necessidade de consulta a essas comunidades nos casos de medidas passíveis de afetá-las. Ao reconhecer essa Convenção, por outro lado, seus potenciais usuários ou os povos abrangidos pelos termos podem acessar essa estratégia para defender seus próprios direitos, uma vez que o seu não cumprimento pode ser denunciado junto à OIT.

As principais normativas acerca do reconhecimento étnico, que gera o direito coletivo à terra, foram os dispositivos jurídicos criados posteriormente à Constituição Federal de 1988 e, por sua vez, refletem as disputas de diferentes forças sociais no interior do Estado. Em São Paulo há uma Lei Estadual n. 9.757 de 1997 e os Decretos n. 40.723 de 1996, 41.774 de 1997 e 42.839 de 1998, que determinaram a criação de um grupo de trabalho para “*dar plena aplicabilidade aos dispositivos constitucionais que conferem o direito de propriedade aos remanescentes de quilombos*”, e determinaram que o Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) realizasse os laudos antropológicos e a titulação das terras para comunidades quilombolas. Almeida (1998, p. 99) relembra que houve casos semelhantes nos estados do Maranhão e da Bahia.

Ainda no ano 2000 é criada a Lei 9.985 que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que menciona o termo “populações tradicionais” e “populações extrativistas tradicionais” e focaliza a relação entre essas populações com áreas de proteção ambiental, floresta nacional, reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável.

Em 2004 foi criado o Programa Brasil Quilombola (PBQ), mas que só foi instrumentalizado três anos depois com a Agenda Social Quilombola por meio do Decreto 6.261/2007. Nestes, as ações voltadas para as comunidades ficaram

determinadas em quatro eixos<sup>18</sup>: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local, direitos e cidadania.

Ainda no ano de 2004 foi criada a Portaria n. 06 da Fundação Cultural Palmares que institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades de Quilombos nomeando-as como “terras de preto”, “mocambos”, “comunidades negras” e “quilombos”. A feitura deste cadastro sugere, em alguma medida, assimilação da diversidade de nomeações e de identidades rurais, assim como chama a atenção para as particularidades dos processos de territorialização.

Em agosto de 2005, em Luziania – GO, aconteceu o Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais que permitiu estimar a diversidade social de tais comunidades, dos seus potenciais político-organizativos e de suas respectivas localizações no território nacional. Tal Encontro suscitou a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais em 2006, com o objetivo de implementar uma Política Nacional especialmente dirigida para essas comunidades e contou com a representação de indígenas, quilombolas, seringueiros, pescadores artesanais, quebradeiras de coco babaçu, grupos afro-religiosos, entre outros.

Essa Comissão também foi composta pelo recém-extinto Ministério do Desenvolvimento Social (MDA) e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário) e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). A partir dela foi instituído o Decreto n. 6.040/2007 que explana sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). O Plano tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável com foco no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, além de preconizar o respeito e a valorização da identidade dos povos e comunidades tradicionais, bem como as suas formas de organização e suas diferentes instituições. Vale destacar no PNPCT a definição das comunidades tradicionais no Art.3º, no parágrafo I:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuidores de formas próprias de organização social, ocupantes e usuários de territórios e recursos naturais como condição à sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (PNPCT, 2007, Art. 3, Parágrafo I)

Essa passagem também manifesta a heterogeneidade das identidades ou das autodefinições sociais, que perpassam, necessariamente, pelas diferentes formas de relações econômicas e organizações sociais e sinalizam para a grande diversidade de públicos existente no meio rural.

A Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas foi criada na estrutura do INCRA de Brasília ainda em 2005, e ganhou como uma de suas atribuições manter, até então existente, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e a Fundação Cultural Palmares informados sobre os andamentos dos processos de regularização das terras de remanescentes de quilombos.

Ainda em 2005 foi introduzida a Instrução Normativa n. 20 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA que tratou:

---

<sup>18</sup> Dados disponíveis em: < <http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>>. Acessado em 21 de jun. de 2016.

[...] do procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Esta Instrução foi revogada e substituída em 2008 pela IN/INCRA n. 49. Nesta Instrução foi incluída longa lista de formalidades que passaram a dificultar a identificação e o reconhecimento das comunidades quilombolas, causando um retrocesso em relação à IN/20.

Em 2009 a IN/49 foi substituída pela IN/INCRA n. 56, que foi revogada após dois dias da sua publicação, pois, retirava algumas exigências para a identificação e reconhecimento das comunidades quilombolas. Após ser revogada entra em vigor a IN/INCRA n.57, que repõe as determinações anteriores pela IN/INCRA n.49, mas com novas determinações que dificultam o reconhecimento das comunidades, ao mesmo tempo que facilitam a contestação em juízo desta identificação e reconhecimento.

Em 2010, a Lei n. 12.288 Instituiu o Estatuto da Igualdade Racial que alterou as Leis n: 7.716/1989, 9.029/1995, 7.347/1985, e a 10.778/2003. Este Estatuto era vinculado à, até então existente, Secretaria da Política de Promoção da Igualdade Racial – SEPIIR, criada pela Lei 10.678/2003, e é “[...] destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.”, e também instituiu o Sistema Nacional de Promoção de Igualdade Racial – SINAPIR. À SEPIIR também foi atribuída a coordenação de políticas públicas para as populações quilombolas dentre os diferentes Ministérios, caracterizando tal problemática em abordagens transversais.

Por fim, é essencial citar a Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Em seu Art. 3º ela abrange enquanto “agricultor familiar”, dentre outras categorias, os: “VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.” Porém esse Art. 3º da Política Nacional só foi instrumentalizado com a criação da Lei n. 12.512 de 2011, ou seja, 5 (cinco) anos depois.

Poderíamos concluir que diante de tantos aparatos institucionais criados para supostamente abarcar todas as reivindicações quilombolas, e com isso apontar para a efetivação de *políticas de reconhecimento* e *políticas distributivas*, ou seja, para chegar mais perto de *justiça social*, dar-se-ia por completo para a garantia das exigências internacionais e para o texto nacional/constitucional no que compete à titulação da terra e ao acesso de outras políticas públicas para os quilombolas. Entretanto, os dispositivos de reconhecimento e da conseqüente titulação estão sendo aplicados com sucessivas interrupções de tempo ou em longos intervalos que às vezes caracterizam uma total cessação de aplicação. A aplicação muito lenta e gradual e de maneira descontínua das regulamentações da ADCT demonstra a inexistência de qualquer ação sistemática de real enfrentamento da questão quilombola e de reparação social efetiva.

O quadro abaixo busca mostrar o montante de institucionalidades e os lapsos de tempo de assimilação para a efetivação de instrumentais.

**Quadro 1 – Síntese das Convenções Internacionais e Normativas Nacionais que tratam sobre os Quilombos**

<b>Dispositivo/nº/ano</b>	<b>Principais Atribuições</b>
Convenção n.º107 da OIT de 1957	Trata sobre as populações indígenas e tribais e dá base para a Convenção 169.
Decreto n.º 80.978 de 1977	Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972 – Trata da proteção e preservação do patrimônio universal da cultura e natureza e dá recomendação aos povos
Artigos 215 e 216 da Constituição Federal e ADCT n. 68 de 1988	Tratam sobre aspectos culturais e de direito à propriedade da terra para quilombos
Lei n.º 7.668 de 1988	Cria a Fundação Cultural Palmares com a competência de delimitar, reconhecer e titular as comunidades quilombolas.
Convenção n. 169 da OIT de 1989	Trata da determinação de terras aos povos que as ocupam tradicionalmente e do reconhecimento da autoatribuição
Convenção sobre Diversidade Biológica da ONU em 1992	Prevê a conservação da biodiversidade, uso sustentável dos seus componentes e a divisão equitativa e justa dos benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos
Decreto Legislativo n. 2 aprovado pelo Senado Federal em 1994	Um dos instrumentos de regulação da Convenção sobre a Diversidade Biológica da ONU de 1992
Lei Estadual de São Paulo n.º 9.757 de 1997 e Decretos n 41.774 de 1997 e 42.839 de 1998	Determinaram ao ITESP – Instituto de Terras do Estado de São Paulo o reconhecimento, a demarcação e a titulação para as comunidades quilombolas que estivessem situadas em terras públicas e devolutas do estado
Decreto n. 2.519 de 1988	Promulga a Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 1992
Lei n. 9.636 de 1998	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n. 9.760, de 5/09/1946, e n. 2.398, de 21/12/1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.
Lei n.9.985 de 2000	Criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – relação das populações tradicionais com áreas de proteção ambiental
Portaria FCP n.º 40 de 2000	Estabelece normas que regerão os trabalhos para a identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação, levantamento cartorial, e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos.
Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural em 2001	Defende a diversidade cultural e religiosa enquanto patrimônio da humanidade
Decreto n.3.725 de 2001	Regulamenta a Lei n.9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens

	imóveis de domínio da União, e dá outras providências.
Decreto n. 4.887 e Lei n. 10.678 de 2003	Define sobre a autoatribuição e cria a SEPPIR
Decreto n. 5.501 de 2004	Promulga a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais
Programa Brasil Quilombola em 2004	Trata de um conjunto de ações para a população quilombola
Decreto de 27 de dezembro de 2004	Cria Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências
Instrução Normativa INCRA n. 16 de 2004	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
Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais em 2005	Promove e protege a diversidade cultural
Instrução Normativa n. 20 do INCRA em 2005	Trata da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos
Criação da Coordenadoria de Regularização de Território Quilombola em 2005	Responsável pelo acompanhamento das regularizações de terras quilombolas nacional
Decreto de 13 de julho de 2006	Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências
Lei 11.326 de 24 de julho de 2006	Cria a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais
Decreto n.6.040 de 2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT
Decreto n. 6.177 de 2007	Aprova o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005, e regulamenta o Decreto Legislativo n°485, de 20 de dezembro de 2006
Instrução Normativa n. 49 do INCRA em 2008	Revoga a Instrução Normativa n. 20
Instrução Normativa n. 56 e n. 57 do INCRA em 2009	A primeira retira do INCRA a competência de identificação e reconhecimento das comunidades, e dois dias depois cria a segunda IN que repõem as instruções da IN n.49
Lei n. 12.288 de 2010	Cria o Estatuto de Igualdade Racial
Lei n. 12.512 de 2011	Regulamenta a Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 e equipara o quilombola aos agricultores familiares

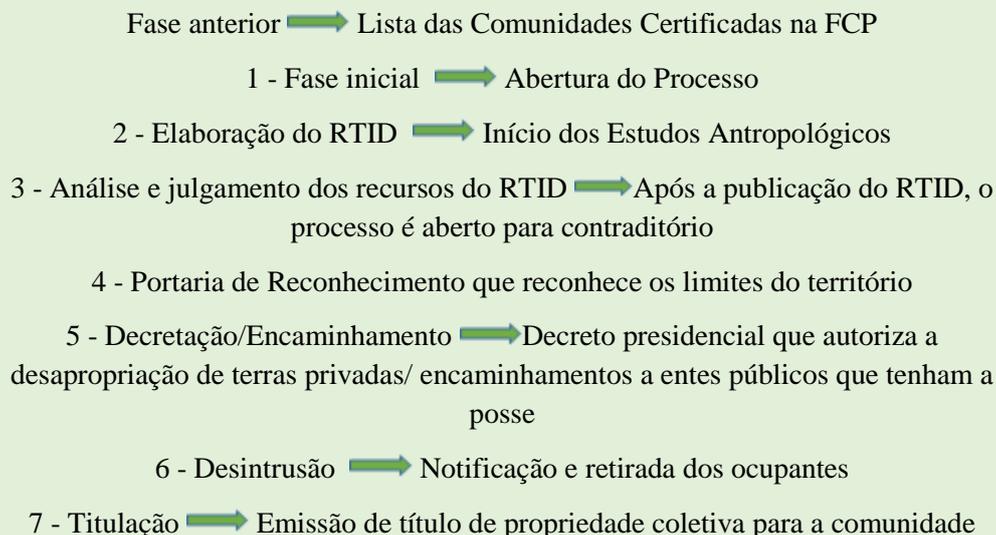
Portaria Interministerial n. 419 de 26/10/2011	Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental.
Em 31 de janeiro de 2013	Criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana

Fonte: Elaboração própria

Além desse conjunto de informações, corrobora neste aspecto a pesquisa de Alfredo Wagner Berno de Almeida (2005) que elaborou um quadro demonstrativo das institucionalidades que abrangeram a temática quilombola entre janeiro de 2003 à junho de 2004. Nessa análise que envolve um período um pouco maior de um ano, Almeida encontrou 67 ocorrências de “dispositivos” e “acontecimentos” em torno da temática quilombola no âmbito federal somente nos estados de São Paulo, do Tocantins, do Mato Grosso, do Maranhão e do Pará. O quadro feito por Almeida também ilumina as disputas internas para a resolução da problemática quilombola, a morosidade de assimilações e as intermitências das políticas públicas para essa população. O campo das institucionalidades, portanto, evidencia uma pulverização gigantesca de normativas e revela que este é um campo jurídico-político com forte tendência de reprodução da hegemonia do poder e da propriedade privada oligárquica no que tange à seletividade do Estado já mencionada.

Em relação aos caminhos para acessar a titulação da terra, o INCRA fez a seguinte compilação:

#### **Quadro 2 – Síntese das Etapas de regularização dos quilombos no INCRA**



Fonte: INCRA/Brasília

Ressalta-se, entretanto, que este é o processo de titulação em casos de sobreposição de propriedade privada em territórios quilombolas. Nos casos que há sobreposição de terras devolutas, ou que também podem ser chamadas de terras públicas, em uma mesma área reivindicada, um procedimento similar é realizado nos Institutos de Terras Estaduais e/ou junto das Prefeituras Municipais. Muitas terras reivindicadas pelos quilombolas são sobrepostas por propriedade privada e também por

terras devolutas, o que significa que o tempo do processo para a titulação final poderá ser estendido em duas vezes, pois o julgamento acontece separadamente em cada uma dessas instâncias. Isso significa a feitura de dois laudos antropológicos e a abertura de dois processos judiciais.

A apresentação dessa composição institucional estatal jurídico-política revela a complexidade do estado democrático de direito para a efetivação dos direitos e das políticas públicas para os quilombolas. A intensa pulverização jurídica se relacionada somente ao número de titulações existentes no Brasil na atualidade mostra que o contingente jurídico é, por si só, um enorme obstáculo para a regularização fundiária quilombola. Soma-se a essas dificuldades o campo de disputas que foram criadas com a ADI 3239 e com o tamanho da Bancada Ruralista que sugere impactar conservadoramente a realização de tais direitos sociais e étnicos, como por exemplo, aconteceu na votação da Câmara dos Deputados em abril de 2015 que abrandou a definição do trabalho escravo<sup>19</sup>.

Almeida (2005) sugere que essa pulverização e capilaridade esparsa das instituições se deve à manutenção das estruturas de Estado mesmo diante das mudanças trazidas com a Constituição Federal de 1988, que supostamente deveriam demarcar o rompimento com a gestão amplamente autoritária vivenciada durante o período anterior reconhecido como ditadura militar. Tal passagem supõe tal observação:

Inexistindo uma reforma do Estado, coadunada com as novas disposições constitucionais, a solução burocrática foi pensada sempre com o propósito de articulá-las com as estruturas administrativas preexistentes, acrescentando à sua capacidade operacional atributos pretensamente étnicos. Se por ventura foram instituídos novos órgãos públicos pertinentes à questão, sublinhe-se que a competência de operacionalização ficou invariavelmente a cargo de aparatos já existentes. (ALMEIDA, 2005, p.112)

Existe, pois, uma questão de ordem estrutural e também das relações de poder que incidem em alguma seletividade no campo jurídico-prático do Estado que aponta para a reprodução hegemônica histórica da propriedade da terra no Brasil.

A morosidade de assimilação do Estado no que se refere às regulamentações transnacionais e à própria estrutura burocrática pouco conseguiram ampliar a reparação étnica e material pressupostas pela ADCT n.68 e pelos Artigos n.215 e n.216 da Constituição Federal de 1988. Isso é possível observar ao lembrar que houve apenas 196 titulações do INCRA diante de uma demanda de pelo menos 2 mil solicitações já reconhecidas Fundação Cultural Palmares e da defesa da existência de 5 mil comunidades quilombolas feita pela CONAQ.

Além da morosidade de assimilação das reivindicações quilombolas, das exigências das regulamentações internacionais e da lentidão na criação de instrumentos capazes de pôr em prática as próprias regulamentações nacionais, ao localizarmos essas institucionalidades jurídicas, que supostamente dariam respaldo legal para o acesso à terra aos quilombos e para o exercício de direitos sociais e étnicos, foi possível observar a pulverização das suas competências institucionais. A localização dessas

---

<sup>19</sup> Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/comissao-abranda-definicao-de-trabalho-escravo-1589.html>>. Acessado em 19 de jun. de 2016. Estima-se que na Câmara dos Deputados os parlamentares que votam em nome da Bancada Ruralista ou em lobby com a mesma somem até 200 deputados. Isso representa algo em torno de 40% dos votos dessa casa.

institucionalidades evidenciou a elasticidade e a capilarização do direito à titulação e ao reconhecimento quilombola, mas que aparecem de forma transversal e que de alguma maneira não necessariamente facilitam a efetivação desses direitos. De maneira geral tal imbróglcio de regulamentações demonstra que as institucionalidades, por si só, não são capazes de garantir o exercício desses direitos.

A dispersão dessas institucionalidades que também podemos observar a partir dos muitos nomes em que elas se revelam, como por exemplo, decretos, códigos, circulares, convenções, leis, normas, instruções normativas, entre outros, acabam dificultando o atendimento da principal urgência dos quilombolas que é a titulação das suas terras. Essas institucionalidades tendem mais para a desregulação dos procedimentos legais pois estão pulverizadas em muitas normativas com denominações e posições hierárquicas muito diferentes que, por sua vez, incidem diretamente no exercício pleno dos direitos estabelecidos na nossa Carta Magna.

#### **4. Considerações Finais**

Os intensos e inacabados debates criados em torno da definição dos quilombos tanto no campo sócio-antropológico quanto no campo jurídico-político refletem, sob algum ponto de vista, no montante de regulamentações e institucionalidades que serviriam de instrumentos eficazes para garantir os direitos sociais e étnicos às populações quilombolas. Entretanto esses montantes de aparatos institucionais não são capazes de garantir a efetividade sequer da principal emergência quilombola, que é a titulação das suas comunidades. Isso indica que além das lutas pela assimilação dos seus direitos pelos aparatos do Estado haverão de fazer mais lutas e organizações afim de que seus direitos sejam realmente efetivados.

Sob a luz de Nancy Fraser (2007) de maneira geral podemos entender que o acesso à terra para quilombolas passa por uma *política de reconhecimento* que neste caso, é um processo que parte inicialmente dos próprios atores sociais naquilo que é chamado de auto reconhecimento. Para o exercício dos direitos sociais e étnicos dos quilombolas a *política de reconhecimento* não é suficiente, assim como sugere Fraser (2007). Somente depois que essa identidade é tida como coletiva pelos sujeitos é que se solicita o reconhecimento oficial do Estado por meio da Fundação Cultural Palmares. Caso haja sucesso desses reconhecimentos iniciais, é que se faz possível solicitar a regularização fundiária que significaria o acesso às *políticas distributivas*, ou seja, no acesso à terra por meio da titulação.

Essa perspectiva de análise iluminada pela teoria de Fraser (2007) evidencia que para ser acessada a *política distributiva* (titulação da terra), no caso em questão dos quilombolas, é necessário primeiramente acessar a *política de reconhecimento* (autonominação e certificação da Fundação Cultural Palmares - FCP). As *políticas de reconhecimento*, no contexto estudado, não são restritas à autonominação e à FCP, ou seja, para serem efetivadas é necessário que o Estado também reconheça essas comunidades num sentido mais amplo, ou melhor, reconheça a existência dos quilombos e garanta a titulação das comunidades como um processo de resgate de dívida histórica com a população negra. Somente com a efetivação da *política de reconhecimento* e da *política distributiva* que é possível chegar mais perto daquilo que Nancy Fraser (2007) chamou de *justiça social*. No caso apresentado, essa justiça social não está sendo completada, pois ainda há extremas dificuldades para haja plenamente a realização de *políticas de reconhecimento* e, conseqüentemente, no exercício das *políticas distributivas*.

Por fim, a assimilação efetiva do Estado da identidade étnica é o ponto fundamental para haver ampliação dos direitos sociais anunciados pela Constituição Federal no ADCT n.68. Essa assimilação efetiva significa que as questões étnicas transcendem aos direitos à terra e chega aos direitos sociais dos quilombos. O processo de ressemantização sugerido por Almeida (1996) consiste no exercício de direitos sociais e étnicos mais profícuos e, portanto, se aproxima mais do resgate da dívida histórica nacional diante de tanta invisibilidade e exclusão das populações negras e pobres do campo e da *justiça social*.

## 5. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wager Berno de. *Quilombos: semantologia face a novas identidades. Frechal-Terra de preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista*. São Luís. Centro de Cultura Negra – Projeto Vida de Negro (PVN). Novembro de 1996, pp.11-19.

\_\_\_\_\_. **Quilombos: repertório bibliográfico de uma questão redefinida**. *BIB*, Rio de Janeiro, n.45, 1. sem. 1998.

\_\_\_\_\_. **Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais**. Boletim informativo do NUER, vol.2, intitulado “Territórios Quilombolas. Reconhecimento e titulação de terras”. Florianópolis, UFSC. 2005.

ARRUTI, José Maurício. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru. Edusc, 2005.

FIGUEIREDO, André Vieira de. **O caminho quilombola: sociologia jurídica do reconhecimento étnico**. 1. Ed. Curitiba: Appris, 2011.

FRASER, Nancy. **Reconhecimento Sem Ética?** *Lua Nova*, São Paulo, 70: 101-138, 2007.

HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 58, p.193-223. 2003.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. 2000. Disponível em <http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=21>, consultado em 18/06/2013.

OFFE, Clauss. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag – Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

SANTOS, Fábio Pereira dos. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. 2011. Tese de Doutorado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV.

**Sítios Eletrônicos:**

Constituição Federal 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias n.68, Art.215 e Art.216.

Terra de Direitos. Disponível em: < <http://terradedireitos.org.br/2015/07/01/adi-quilombola-toffoli-libera-processo-para-continuidade-do-julgamento/>>.

Superior Tribunal Federal. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=288144>>.

Fundação Cultural Palmares. Disponível em: <[http://www.palmares.gov.br/?page\\_id=37551](http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551)> .

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: < <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/7709>>.

SEPPIR. Dados disponíveis em: < <http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/programa-brasil-quilombola>>.

Carta Capital. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/comissao-abranda-definicao-de-trabalho-escravo-1589.html>>.