

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A EMERGÊNCIA DAS MINORIAS ÉTNICAS NO BRASIL: AGENDAMENTO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Isabelle A. Lopes Picelli

Brasília, agosto de 2014

Isabelle A. Lopes Picelli

A EMERGÊNCIA DAS MINORIAS ÉTNICAS NO BRASIL: AGENDAMENTO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho

Brasília, agosto de 2014

Isabelle A. Lopes Picelli

**A EMERGÊNCIA DAS MINORIAS ÉTNICAS NO BRASIL: AGENDAMENTO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política da Universidade
de Brasília como requisito para obtenção do título
de mestre em Ciência Política

Aprovada em: 11/08/2014

Banca Examinadora

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coêlho – Orientador
Universidade de Brasília – UNB, IPOL

Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers – Examinadora interna
Universidade de Brasília – UNB, IPOL

Prof. Dr. Carlos Alexandre Barboza Plínio dos Santos – Examinador externo
Universidade de Brasília – UNB, DAN

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família primeira, em especial, meus pais Ludinir e Lucia, que sempre me apoiaram e me incentivaram nas minhas escolhas, mesmo, por vezes, sem compreendê-las.

Ao meu companheiro Bruno, que com amor e humor, aceitou as minhas várias ausências e cansaços. Que me deu muitos cafés, carinhos e palavras de incentivo para que eu nunca pensasse em desistir.

Ao meu orientador Denilson Bandeira Coêlho, que aceitou o desafio de orientar uma neófito nos meandros da Ciência Política em um tema ainda pouco explorado nessa disciplina e além disso compreendeu meus esforços para conciliar trabalho e formação acadêmica.

Agradeço à Coordenadora-Geral de Regularização Fundiária Quilombola do Instituto Nacional de Reforma Agrária, Givania Silva, tanto pelas trocas acadêmicas e vivenciais enquanto mulher quilombola quanto pela compreensão para que eu pudesse terminar essa tarefa acadêmica.

Agradeço ao Instituto Nacional de Reforma Agrária, instituição que me permitiu conciliar a vida profissional e o acompanhamento do curso de mestrado.

Às amigas Lorena Ferraz Cordeiro Gonçalves e Jackeliny Vinhadelli. Sem as contribuições críticas delas ao meu projeto inicial, talvez eu não estivesse finalizando essa obra. Às amigas Anita Cunha Monteiro, Carolina Vicente, Glenda Lopes e Ana Carolina Souza Lutter pelas inúmeras trocas informais de idéias no campo das Ciências Sociais.

Aos colegas do curso de mestrado em Ciência Política da UnB, que nas conversas acadêmicas, influenciaram minha formação e meu trabalho de pesquisa, muitas vezes sem perceber. Em especial, às colegas Mariana Moura e Daienne Machado pelas trocas e momentos de desafios sobre os desafios do trabalho acadêmico.

Agradeço também aos amigos Arthur Araújo e Romulo Santiago Sampaio pela presença constante e pelos momentos de descontração proporcionados.

À professora Rebecca Neera Abers por ter me aberto o mundo novo dos institucionalismos no campo da teoria política, de forma leve e didática.

Ao professor Carlos Alexandre Barboza Plínio dos Santos que me guiou para dentro da produção antropológica sobre as comunidades quilombolas no Brasil e compartilhou sua extensa experiência no campo com uma interessada no assunto.

Tu já imaginaste o que é trazer para a sociedade diversas comunidades, no país inteiro, que estavam invisíveis para ela durante séculos?

Depoimento de Zélia Amador, um das fundadoras do Centro de Estudo e Defesa do Negro do Pará, ao CPDOC-FGV.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de *agenda setting* do Artigo 68 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 que estabelece o direito à propriedade das terras ocupadas aos remanescentes de quilombos. O interesse no estudo desse artigo específico diz respeito à criminalização e posterior ausência do fenômeno quilombo do ordenamento jurídico brasileiro. O Artigo representa o primeiro passo para o reconhecimento dos quilombolas como sujeitos de direitos étnicos no Brasil. Metodologicamente, a pesquisa realiza um mapeamento do processo do tema das terras quilombolas desde o ressurgimento do movimento negro até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Para compreender a mudança de posicionamento do Estado em relação a esse público, o trabalho de idas e vindas entre os dados empíricos e as abordagens teóricas indicou o Modelo do Equilíbrio Pontuado e a abordagem do Institucionalismo Discursivo como mais adequados. O *process tracing* empreendido revelou que o movimento negro contemporâneo encampa as demandas de comunidades negras rurais pela titulação de suas terras. As ideias gestadas e transportadas por esse grupo de interesse, que questionavam o mito da democracia racial brasileira, são de fundamental importância para a justificação do dispositivo que estabelece a propriedade das terras quilombolas. Além do trabalho ideológico empreendido pelo movimento negro, o centenário da Abolição da escravidão representou um *focusing event* que colocou a questão racial na agenda decisória. A titulação das terras de quilombos é encaminhada pelo movimento negro e seus empreendedores como uma demanda de reconhecimento cultural desses lócus que se tornaram símbolos da resistência racial. Esse parece ser um dos fatores que garantiram a manutenção desse dispositivo na Carta Magna, isso porque as demandas por reconhecimento cultural tiveram amplo consenso dentro da Constituinte, diferentemente das demandas que políticas redistributivas, que contaram com pouco apoio e não adentraram, da forma como queria o movimento negro, no texto Constitucional.

Palavras-chave: quilombo; movimento negro contemporâneo; *agenda setting*; Equilíbrio Pontuado; Institucionalismo Discursivo.

ABSTRACT

This paper has the goal of analyzing the process of agenda setting of the article 68 in the Transient Constitutional Acts of the Federal Constitution of 1988 which states the right to land ownership for people who reside in remaining areas of 'quilombos', areas where black slaves went to live during the slavery period and after it. The focus of studying this article is the lack of the 'quilombola' phenomenon and later criminalization in the Brazilian law system. The article represents the first step toward recognition of 'quilombolas' as subjects of ethnic rights in Brazil. Regarding methodology, the research mapped the process of the theme of 'quilombola' lands from the resurgence of the black movement until the ratification of the 1988 Federal Constitution. In order to understand the shift in approach of the State, regarding this group, the work of analyzing empiric data and theoretic approaches showed that the model of Punctuated Equilibrium and Discursive Institutionalism as the most suitable. Process tracing utilized revealed that the black movement encompasses demands of rural black communities for land ownership. The ideas conceived and disseminated by this interest group, which questioned the myth of racial democracy in Brazil, are of essential to justify the article that establishes the ownership of quilombola lands. Besides the ideologic efforts devoted by the black movement, the one hundredth anniversary of slavery abolition represented a focusing event which put the race issue in the center of decision making process. Land ownership of 'quilombolas' is considered by the black movement and its members as a demand of cultural recognition of this locus, which has become a symbol of racial resistance. This seems to be a factor that kept this legal provision in the Federal Constitution. That is true because the demands for cultural recognition were by and large agreed upon in the Federal Constitution, unlike demands for redistributive politics, which had little support and were not included, as the black movement intended, in the final document of the Constitution.

Keywords: quilombo, contemporary black movement, agenda setting, Punctuated Equilibrium, Discursive Institutionalism.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 2 |
| CAPÍTULO 1 – ABORDAGEM METODOLÓGICA DA PESQUISA | 9 |
| 1.1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA | 9 |
| 1.2. DESENHO METODOLÓGICO | 10 |
| 1.2.1. O Estudo de Caso e o Método do Process Tracing | 10 |
| CAPÍTULO 2 – MARCO TEÓRICO | 21 |
| 2.1. MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO: UMA ALTERNATIVA PARA COMPREENSÃO DO AGENDAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 22 |
| 2.1.1. A passagem da estabilidade para a mudança radical no Modelo do Equilíbrio Pontuado | 23 |
| 2.1.2. A importância das policy images para a mudança radical | 28 |
| 2.2. O INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO: A IMPORTÂNCIA DAS IDÉIAS PARA A DINÂMICA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL | 31 |
| 2.2.1. Das idéias para a ação | 35 |
| 2.3. MODELO DO EQUILÍBRIO PONTUADO E O INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO: CRÍTICA E DIÁLOGO POSSÍVEL | 38 |
| CAPÍTULO 3 – CENAS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988: FORMAÇÃO E IDÉIAS DO MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO | 42 |
| 3.1. TEORIAS E IDEIAS RACIAIS NO BRASIL – DO SÉCULO XIX À ORGANIZAÇÃO DO MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO | 43 |
| 3.2. A FORMAÇÃO E AS IDÉIAS DO MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL | 47 |
| 3.3. O QUILOMBO NO DISCURSO DO MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO .. | 56 |
| CAPÍTULO 4 – CENAS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988: A QUESTÃO QUILOMBOLA DENTRO DO MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO | 64 |
| 4.1. A DESCOBERTA DAS “TERRAS DE PRETO” | 64 |

| | |
|--|------------|
| 4.2. O MOVIMENTO NEGRO CHEGA AO MEIO RURAL | 71 |
| 4.3. QUILOMBO: DE SÍMBOLO DA RESISTÊNCIA RACIAL A PAUTA DO MOVIMENTO NEGRO | 78 |
| CAPÍTULO 5 - A CONSTITUINTE DE 1987 E 1988: IDEIAS ENCONTRAM UMA JANELA DE OPORTUNIDADE | 80 |
| 5.1. CENTENÁRIO DA ABOLIÇÃO DA ESCRAVIDÃO: A QUESTÃO DO NEGRO SOB OS HOLOFOTES | 90 |
| 5.2. O ARTIGO 68 DO ADCT: CONSENSO NA ANC | 96 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA EXPLICAÇÃO MINIMAMENTE SUFICIENTE | 104 |
| | |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 114 |

INTRODUÇÃO

Nas três últimas décadas o Brasil conheceu um amplo processo de redemocratização que possibilitou a entrada na agenda pública de questões outrora marginais. Disputando espaço com questões tradicionais ao aparelho estatal, grupos de interesse tiveram sucesso em fazer transformar suas demandas em políticas públicas, culminando com uma série de inovações institucionais. Exemplos dessa profusão de inovações são encontrados em diferentes setores do Estado. Entre elas estão as ações voltadas para a população LGBT¹ - como os programas de educação para o combate ao estigma e ações de saúde para essa população - a formulação de programas de transferência de renda condicionada, que representam uma transformação na estratégia de combate à pobreza no Brasil e as diversas iniciativas voltadas para o público jovem, que passaram a ser reconhecidos não mais como seres em transição entre a infância e a fase adulta, mas como fase que assume características singulares.

Nos anos 80, o Brasil conheceu a organização dos chamados Novos Movimentos Sociais, os quais estruturam sua ação a partir das demandas relativas à diferença, tais como o movimento feminista, os movimentos negros, de pessoas com necessidades especiais e o movimento indígena. A referência ao novo é colocada como uma forma inédita de fazer política e a politização de novos temas (GOHN,1995). No mundo, Nancy Fraser (2001) descreve a emergência recente de conflitos em torno do status social, os quais ganharam maior predominância frente aos conflitos de classe. Isso não significa para a autora que as questões de redistribuição tenham sido solucionadas, mas que haveria uma minimização das questões econômicas presentes nas demandas por reconhecimento dos novos movimentos sociais e uma maior importância, dentro deles, de questões de nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade. O mesmo processo é descrito por Alain Touraine (1989), apontando que esses movimentos não se organizariam em combate ao Estado, nem com a finalidade de conquistá-lo. São portadores de um projeto cultural, com intuito de mudar orientações valorativas da sociedade e do Estado a seu respeito. Em vez de somente demandar democratização política ao Estado, demandariam também uma democratização social, a ser construída não no plano das leis, mas dos costumes. Esses novos movimentos tiveram êxito em levar à agenda vários temas relacionados a demandas por reconhecimento cultural e identidades, em alguns casos, essas demandas aliavam reconhecimento a redistribuição.

¹ LGBT é a sigla de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros.

Políticas voltadas para minorias étnicas também surgem ou sofrem mudanças estruturais nesse período no Brasil. No que se refere ao conceito de minoria étnica, a Antropologia moderna aceita a definição de grupo étnico enquanto uma forma de organização social que expressa uma identidade diferencial de um grupo nas relações com outros grupos e com a sociedade mais ampla. A identidade étnica é utilizada como forma de estabelecer os limites do grupo. O grupo étnico existe a partir da ativação de signos culturais socialmente diferenciadores e da dicotomização entre o “nós” e os “outros” (BARTH, 1998). É interessante lembrar que a Constituição de 88 opera a confirmação da existência no Brasil de um Estado pluriétnico, reconhecendo e garantindo as diferenças étnicas (SILVA, 1994)².

A partir dessa Constituição, a política indigenista, criada no governo militar, é alterada de forma significativa. As práticas da tutela e da assimilação das comunidades indígenas à sociedade brasileiras, medidas que delegavam para o órgão indigenista oficial o direito de decidir pelas comunidades conduzindo-as a uma homogeneização forçada ao resto da sociedade, foram substituídas por uma maior autonomia e poder de participação dos grupos indígenas. O texto constitucional reconheceu os direitos dos povos originários às suas terras, políticas sociais diferenciadas e adequadas às suas especificidades culturais, à autorrepresentação política e preservação de sua cultura.

Além das mudanças operadas na política indigenista, a Constituição de 1988 também passa a dar visibilidade às comunidades de remanescentes de quilombos, grupos predominantemente negros cujas famílias guardam relação histórica com o processo de escravidão no Brasil. Com algumas semelhanças à política indigenista, a Carta Magna reconhece aos remanescentes de quilombos, através do Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), a propriedade definitiva sobre as terras que ocupam, devendo o Estado emitir-lhes os títulos de propriedade. O Artigo 68 do ADCT abre uma porta para que as comunidades negras rurais sejam consideradas grupos étnicos, com historicidade própria. Antes invisíveis em meio ao campesinato brasileiro, esse dispositivo cria um novo sujeito de direitos, “remanescente de quilombo”, sujeito esse opera a ligação entre o passado dos quilombos e a necessidade de inclusão atual de uma população com acesso precário à terra

² O Capítulo III, na Sessão II – Da Cultura, traz dispositivos legais que visam proteger as manifestações culturais dos povos participantes do processo civilizatório nacional (africanos, indígenas, imigrantes). Além disso, traz capítulo específico (Cap. VIII) que reconhece o direito dos grupos indígenas a vivenciarem suas formas de organização social, crenças e tradições, o que se contrapõe às tentativas de assimilação forçada à sociedade mais ampla que vigoravam anteriormente (BRASIL, 1988).

e outros serviços públicos³. Desde então, assistiu-se a uma crescente inclusão desse público em políticas públicas de outras áreas.

Mais tarde, já nos anos 2000, são os povos ciganos que conseguem visibilidade das instituições governamentais. Em 2007, é assinado decreto que institui o Dia Nacional do Cigano, no dia 24 de outubro. Conjuntamente com esse ato simbólico, uma série de medidas, por um lado, de inclusão desse público nas políticas universais e, por outro, de escuta e reconhecimento de suas particularidades culturais são adotadas pelo Estado brasileiro.

O surgimento desses atores como público de ações estatais parece sugerir maior disposição do Estado brasileiro em reconhecê-los (indígenas, quilombolas e ciganos) como grupos que carregam particularidades culturais e decorrentes dos processos históricos que vivenciaram as quais devem ser levadas em conta na elaboração e implementação de políticas públicas.

De volta ao caso das comunidades remanescentes de quilombos - que aqui me interessam - o Art. 68 do ADCT da Constituição de 88 estabeleceu a pedra fundamental para o que seria a primeira política pública voltada para comunidades negras rurais cuja história remonta aos tempos da escravidão no Brasil. A Constituição prevê a regularização das terras ocupadas tradicionalmente pelas comunidades que se reconhecem como quilombolas, em um texto considerado vago. Nos dias atuais a política de regularização fundiária de quilombos tem por fim último garantir o acesso formal à terra, o que possibilita não só a reprodução física e sobrevivência da comunidade mas também sua manutenção enquanto grupo cultural que remonta a história da escravidão no país. Trata-se atualmente de política inovadora que traz institutos como o autorreconhecimento enquanto quilombola, a identificação e titulação do território ocupado tradicionalmente e a propriedade coletiva da terra, o que a diferencia da política de reforma agrária tradicional.

Voltando ao tempo da colônia e do Império brasileiro, pode-se afirmar que o conceito de quilombo vigente à época se referia à "toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele". Essa definição foi utilizada pelo Conselho Ultramarino em carta ao rei de Portugal no ano de 1740 (Rocha, 2005). Definição semelhante é aquela presente na Lei n. 236, de 20 de

³ Hoje sabemos a partir dos dados de famílias autodeclaradas quilombolas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, do Ministério do Desenvolvimento Social, e de pesquisas como a Chamada Nutricional Quilombola, realizada em 2006, que grande parte das comunidades quilombolas vivem em situação de pobreza e tem baixo acesso à serviços públicos quando comparados com o acesso da população em geral. No entanto, nos anos 80 pouco se sabia sobre a condição social do negro no meio rural.

agosto de 1847, época de recrudescimento da escravidão no Brasil. Nesse dispositivo consta no artigo 12 que “Reputa-se-há escravo aquilombado, logo que esteja no interior das matas, vizinho ou distante de qualquer estabelecimento, em reunião de dois ou mais com casa ou rancho” (apud ROCHA, 2005: 99). Nas épocas colonial e imperial, o quilombo representou radical ruptura com o sistema brasileiro latifundiário e escravista. Foram criminalizados e violentamente reprimidos por representarem uma contestação da ordem jurídica, econômica e social vigentes (MOURA, 1972). Ambos os conceitos mencionados têm em comum o fato de criminalizarem o fenômeno quilombo (tendo em vista que transgrediam o sistema escravocrata) e tratarem esses grupos como isolados geográfica e culturalmente da sociedade em geral. Essa noção perdurou durante séculos na historiografia brasileira.

O fim do regime escravista, no ano de 1888, não representou o fim da segregação da população negra no Brasil. Não houve qualquer tipo de ação por parte do Estado de reparação ou agregação dos ex-escravos na sociedade mais ampla. Segundo Barcelos (2004), a maioria dos ex-escravos permaneceu trabalhando para seus antigos donos nas *plantation*, com a novidade da remuneração precária e sob a forte humilhação de sempre. Outros se refugiaram na pequena produção para a subsistência. Gerou-se, assim, um campesinato negro bastante empobrecido, fenômeno que ocorreu em diversos países da América Latina (ALMEIDA, 1998). O fim da escravidão também não representou o fim de valores racistas. É preciso lembrar que vigoravam no Brasil teorias raciais importadas da Europa ou recriadas no Brasil, a naturalização das desigualdades e a biologização das diferenças (ORTIZ, 1985). Nesse contexto de estigmatização e exclusão, a “aquilombagem” (ou seja, a formação de quilombos) foi uma estratégia que perdurou também após a abolição da escravidão.

Antes da abolição do regime escravista, a Lei de Terras de 1850 alijou os então escravos e os futuros libertos do direito à terra. Tal lei proibiu a aquisição de terras a não ser pela via da compra. Estava agora proibido, então, novas concessões de sesmaria e a ocupação de terras por posse. Nas várias regiões escravistas havia se formado um campesinato negro cujo acesso a terra se dava prioritariamente através de doações e ocupação de áreas livres. Sem os meios de compras de terras, muitas comunidades negras rurais foram expropriadas das terras que viviam por grileiros e posseiros que podiam comprar e regularizar as terras (LEITE, 2000). A partir dos estudos de reconstituição da memória desses grupos, empreendidos especialmente pela Antropologia, sabe-se hoje da diversidade de origens e situações de ocupação fundiária que vivenciou essa população. No que se refere à origem, as comunidades negras rurais ocupam terras doadas por fazendeiros em troca de serviços prestados ou devido ao desmonte de

engenhos e propriedades; apossamento de propriedades decadentes e abandonadas em razão das crises econômicas (processo de aquilombamento da casa grande); compra de terras e ocupação de áreas não habitadas. Essa diversidade é marcada por um fator recorrente, a precarização e dificuldade de formalizar a ocupação das terras. Mesmo nos casos de doações, estas nem sempre foram respeitadas pelos parentes dos doadores. A manutenção de um território para sua reprodução física e cultural se constituiu em luta constante na trajetória de grupos de escravos e ex-escravos (Almeida, 1999; Leite, 2000; O'Dwyer, 2002).

O termo quilombo não aparecia mais na legislação brasileira desde que a lei abolicionista de 1888 havia revogado as leis que tratavam da escravidão. No imaginário social do século XX pairava o entendimento de que o quilombo era um fenômeno do passado, passado que a abolição havia apagado (Leite, 2000). Restava na memória coletiva brasileira a conhecida história do quilombo de Palmares.

Depois de um século da ausência do vocábulo quilombo no ordenamento jurídico brasileiro, o fenômeno volta à agenda trazendo como sujeito de direito “os remanescentes de comunidades de quilombos”, como expressa o artigo 68 do ADCT. Um grande volume de questões complexas se apresentava aos legisladores da Constituinte de 88. Segundo Kingdon (2011), as questões competem por espaço e apenas algumas delas são realmente consideradas num determinado momento pelos formuladores de políticas. Mesmo competindo com questões mais tradicionais na agenda governamental como por exemplo saúde e trabalho, a questão da inclusão dos remanescentes de quilombos pela via do acesso à terra e da proteção à sua cultura conseguiu chegar a agenda decisional no cenário da redemocratização do país.

Como, então, um fenômeno e um grupo populacional que pareciam estar extintos voltam à realidade presente no texto da Constituição de 88, a partir do artigo 68 do ADCT? Esta é a pergunta central que conduz a presente pesquisa.

Tradicionalmente, o campo da Ciência Política brasileira tem dispensado pouca atenção à emergência dos direitos e políticas públicas voltados para as minorias étnicas, como indígenas, ciganos e remanescentes de quilombos. Nos campos da Antropologia e do Direito, a carta constitucional chamou a atenção para a entrada em cena desses novos sujeitos políticos, em função da criação de novas figuras legais, os chamados “direitos insurgentes” (Silva, 1994; Arruti, 2006). Desde o período da redemocratização, essas populações têm sido progressivamente incluídas em políticas públicas universais ou criadas para atender suas especificidades culturais, além de ocuparem espaço em instâncias participativas oficiais. Duas décadas depois do Artigo 68 da Constituição, registra-se hoje uma série de ações para a

melhoria da qualidade de vida dessa população. O Programa Brasil Quilombola reúne ações de 23 ministérios com o objetivo de priorizar essas comunidades dentro de suas metas, tendo em vista sua baixa inclusão nos serviços públicos disponíveis para a população em geral.

Até o presente momento inexistem trabalhos empíricos voltados à compreensão do agendamento das políticas voltadas para quilombolas no campo da Ciência Política. Embora a literatura historiográfica e antropológica tenham contribuído para a compreensão de diversos aspectos desse fenômeno político, os fatores e mecanismos que levaram à formação do sujeito “remanescente de comunidade quilombola” e à inclusão desse público em ações estatais ainda carecem de explicações por parte das teorias de *agenda-setting*. Como uma política para uma minoria étnica, um grupo cuja imagem recorrente era a de fenômeno histórico extinto, chega à agenda decisional em um período de disputa de espaço por diversas questões políticas tradicionais? Como se dá a ação coletiva para o agendamento da política de regularização fundiária?

Tendo como base as perguntas de pesquisa acima listadas, o presente trabalho tem por objetivo compreender quais fatores institucionais e políticos explicam o surgimento das políticas públicas para comunidades quilombolas no Brasil, a partir do estudo de *agenda setting* da política de regularização fundiária para esse público, a primeira voltada para esse público. O presente objeto de pesquisa se insere em uma discussão mais ampla de interesse desta autora, a saber, a germinação de políticas públicas para as minorias étnicas no Brasil. Assim, o trabalho pode ser visto como um estudo de caso que visa contribuir com a discussão do surgimento dos sujeitos e dos direitos étnicos no Brasil.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (2009) se mostrou o mais adequado para leitura e explicação do agendamento da política quilombola de regularização fundiária, sobretudo devido à importância dada à construção de *policy images* para a mudança e agendamento de políticas públicas. Também recorro aos achados do Institucionalismo Discursivo sobre o papel do discurso para mostrar como as idéias exercem influência causal no mundo político, engendrando a mudança (e a continuidade) das instituições. Apresento o surgimento da política de regularização quilombola como uma crise produzida pela ação dos grupos interessados, a partir da produção de novas idéias, visando interromper a inércia institucional. Destaco, nesse trabalho, a centralidade das idéias elaboradas e transportadas pelo movimento negro até o macro-sistema político. Ao mesmo tempo, reconheço a importância da abertura histórica representada pelo processo de redação da Constituição de 1988.

A partir de material documental histórico produzido sobretudo por historiadores e antropólogos e do acervo que registra a atividade legislativa da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1988, a análise do agendamento da política de terras se inicia com a reorganização do movimento negro na década de 70 e culmina com a elaboração do Artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988.

O capítulo 1 é dedicado aos aspectos metodológicos do trabalho, apresentando os objetivos e o desenho metodológico que visam proporcionar uma primeira leitura do acontecimento pelas teorias do *agenda-setting*. Trata-se de um estudo de caso do agendamento da política de regularização fundiária para grupos autorreconhecidos como quilombolas e como tal, o estudo visa compreender o fenômeno contemporâneo *dentro* do seu contexto histórico, identificando os mecanismos causais que tornaram possível a chegada desse tema a arena decisória. Apresento o *process tracing* como alternativa capaz de fornecer narrativas explícitas que tracem as sequências de eventos do processo na tentativa de compreender as variáveis do modelo analítico e estabelecer relações de causalidade em meio à complexidade do fenômeno. Seguindo as orientações metodológicas de Collier (2011) e Beach e Pedersen (2013), procedo à uma descrição temporal dos elementos que considero importantes para compreensão do agendamento da política aqui em análise – idéias, contextos e grupos de interesse, para então buscar a construção de uma “explicação minimamente suficiente”. Em especial, uso o *process tracing* para mostrar como as ideias estiveram ligadas às ações promovidas pelo movimento negro contemporâneo. No capítulo 2 sintetizo as abordagens teóricas utilizadas, justificando sua escolha e como interagem entre si. O capítulo 3 se dedica a traçar a retomada do protesto negro no final dos anos 1970 e sua atuação no subsistema da questão racial difundido novas *policy images* no período pré-Constituinte de 1988. O capítulo 4 descreve como a situação fundiária das comunidade negras rurais se torna pauta do movimento negro, movimento em sua origem urbano, ainda no período preparatório para Assembléia Nacional Constituinte de 1987. O capítulo 5 adentra o lócus da Assembléia Nacional Constituinte, apontando como algumas pautas do movimento negro lograram sucesso em se estabelecer no texto Constitucional. Ao final, ofereço uma “explicação minimamente suficiente” do agendamento do Artigo 68 do ADCT.

CAPÍTULO 1 – ABORDAGEM METODOLÓGICA DA PESQUISA

1.1. Definição do problema de pesquisa

O problema de pesquisa levantado na introdução parte do interesse desta autora pelo agendamento e ação coletiva em torno das políticas para minorias étnicas no Brasil, em tempos de demandas ambivalentes por redistribuição e reconhecimento (Fraser, 2001).

Interessa aqui descrever, primeiramente, a mudança de posição de Estado, inicialmente inerte com relação à população remanescente de quilombo e posteriormente operando uma ação institucional em forma de *policy* em prol desse público. Em segundo lugar, parte-se para a exploração das causas que levaram à formação da primeira política pública direcionada a essa população, apontando os fatores políticos, institucionais e sociais que conformaram agendamento dessa.

O estudo do agendamento da política de regularização fundiária para comunidades remanescentes de quilombos é tratado aqui como estudo de caso para compreensão de como surgem e se estabelecem as políticas públicas para esse público específico e, mais amplamente, para os grupos étnicos minoritários, que tem se organizado e demandado maior atenção do Estado brasileiro nas últimas três décadas.

Neste trabalho, exploro a atuação dos atores e as idéias difundidas por eles, as condições contextuais e o mecanismos causais que resultaram na formação da primeira política pública para esse público. Para melhor delimitar o escopo do trabalho, parto das seguintes perguntas específicas:

- Como ocorreu o processo de formação de agenda na esfera dos subsistemas políticos?
- Quais as condições do contexto sociopolítico que exerceram influência no agendamento da política de regularização fundiária para quilombos?
- Quais imagens foram mobilizadas por quais atores no processo de agendamento da política de regularização fundiária para quilombos?
- Como se deu o processo interativo pelo qual o discurso foi carregado pelos atores até a esfera estatal?

1.2. Desenho metodológico

Do ponto de vista de seu objetivo, o presente trabalho de pesquisa pode ser classificado ao mesmo tempo como exploratório e descritivo. A pesquisa exploratória é classificada como aquela em que há pouca informação e trabalhos de pesquisas prévios sobre o objeto de estudo em questão. Este tipo de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipótese (Richardson, 1999). A pesquisa descritiva pode ser combinada a uma pesquisa de caráter exploratório, tendo em vista que a primeira visa oferecer uma visão acerca do “que é” o fenômeno, suas características, o que representa estratégia pertinente quando o fenômeno é pouco estudado. Ademais, também possibilita o estabelecimento de relações entre variáveis (Richardson, 1999). Além de proporcionar uma exploração inédita do fenômeno – o surgimento de uma política pública voltada para comunidades remanescentes de quilombos - no campo da Ciência Política, a pesquisa se vale de ferramentas metodológicas de análise qualitativa que propiciaram desenhar possíveis mecanismos causais na sucessão de fatos que levou ao agendamento da política em questão.

1.2.1. O Estudo de Caso e o Método do Process Tracing

Em uma Ciência Política bastante marcada pelo uso intensivo de modelos formais e métodos quantitativos de produção de conhecimento, consolida-se mais recentemente um campo de pesquisa interessado na análise de processos sociais e políticos de larga escala e que se desenrolam por longos períodos de tempo a partir do uso de comparações contextualizadas e narrativas históricas para a realização de inferências causais.

Uma nova geração de autores tem produzido acerca dos limites e potencialidades dos estudos de caso e das comparações de pequena amostra na produção e testes de teorias e hipóteses. O efervescente debate que se estabelece centra-se em responder as críticas acerca da incapacidade dessas estratégias metodológicas em proporcionar análises causais e testes de hipóteses, bem como em enfatizar os elementos que conferem especificidade às mesmas, sobretudo no que se refere os tipos de inferências e causalidades que podem ser consideradas válidas dentro da pesquisa qualitativa. Mahoney (2010) sugere a existência de uma “nova metodologia qualitativa na ciência política”, em resposta à célebre obra de King, Keohane e Verba, (1994). *Designing Social Inquiry* (1994) apregoa a necessidade de avanço da pesquisa

qualitativa a partir do uso das normas e práticas estabelecidas no campo de pesquisa quantitativa. Tal visão, defensora do monismo metodológico, reforça a abordagem na qual as normas de análise de regressão são a base para compreender e avaliar a eficácia dos métodos qualitativos. Está por trás dessa visão o pressuposto de que toda e qualquer forma de pesquisa social deve seguir uma única lógica de inferência, de caráter quantitativo (Borges, 2007).

O leque de autores que Mahoney (2010) situa na nova metodologia qualitativa⁴, em oposição, valoriza a distintividade das estratégias qualitativas de pequeno N vis à vis a análise de regressão. Trata-se portanto de um esforço de diferenciação com relação aos métodos de análise quantitativa multivariada. Essa perspectiva também desenvolveu uma crítica ao uso indiscriminado de técnicas de análise estatística na ciência política, tendo em vista a dificuldade de aplicação dessas técnicas ao estudo de estruturas causais complexas, que em geral caracterizam o mundo político (Resende, 2011; Borges, 2007).

Não há uma única definição de estudo de caso dentro da Ciência Política. A definição e os usos tem variado nos diferentes sub-campos da disciplina. O estudo de caso tem sido tratado ora como um conjunto de *métodos*, representando um tipo específico de pesquisa que visa testar hipóteses e estabelecer relações causais, ora como uma *abordagem* mais ampla, que leva em conta os significados das ações e a reflexividade dos sujeitos (Yanow; Schwartz-Shea; Freitas, 2008).

Na definição bastante difundida de George e Bennet (2005), o estudo de caso se refere ao exame detalhado de aspectos de um fenômeno ou episódio histórico visando o desenvolvimento ou teste de explicações teóricas, que poderão ser generalizáveis para outros casos. O desenvolvimento sistemático de estudos de caso é fenômeno relativamente recente. É nas últimas três décadas que pesquisadores formalizarão estudos de casos de forma mais completa e atenta aos principais argumentos da filosofia da ciência. O método de estudos de caso pode envolver tanto a análise dentro de um caso (*within case analysis*) - estudo detalhado de um único caso, usualmente ao longo de um determinado período - quanto a comparação entre um pequeno número de casos, concomitantemente à análise intracaso (George; Bennet, 2005).

As visões tradicionais na ciência política, fortemente influenciadas pelos métodos experimentais e pela análise estatística, usualmente consideram que os estudos de caso representam desenhos de pesquisa indeterminados e, portanto, seriam apenas ferramentas

4 Entre eles George e Bennet (2005).

descritivas e apenas um primeiro passo – não suficiente - para se chegar à análise causal. Também não se prestariam à generalização dos resultados, reduzindo-se, portanto, o status científico dessas metodologias (King; Keohane; Verba, 1994; Resende, 2011)

Em revisão da literatura acerca do debate em torno do estudos histórico-comparativos empreendida por Borges (2007), o autor explica que o que diferencia o estudo de caso para essa literatura é o fato de essa abordagem investigar um fenômeno contemporâneo *dentro* do seu contexto. Os estudos de caso são utilizados quando o pesquisador tem interesse em entender melhor condições contextuais, acreditando que estas são pertinentes para o fenômeno em questão. Nas análises macrocomparativas estatísticas, o pesquisador opera uma separação entre os casos observados e o contexto, de modo que o foco recai sobre um determinado *conjunto de variáveis*. Já nos estudos de caso, o pesquisador tem como unidade de análise um ou mais *eventos ou fenômenos*, que são abordados de forma detalhada e holística.

No que se refere ao teste de teorias, as análises de small-n são capazes de propiciar ao campo científico compreensão mais intensa do modo específico de *como* ocorrem os mecanismos causais propostos pela teoria. Modelos experimentais e pesquisas com grande quantidade de casos se mostram bastante limitados quando se trata de compreender os *processos* causais envolvidos no fenômeno estudado e fornecer importantes respostas para averiguar se a(s) teoria (s) proposta(s) se alinham (ou se afastam) a uma realidade analisada (Resende, 2011).

Uma outra argumentação para a defesa do uso do estudo de caso está ligada à noção de equifinalidade. A equifinalidade está associada ao problema da causação múltipla, ou seja, ao fato de que diferentes processos causais podem produzir resultados similares por diferentes caminhos ou trajetórias. A equifinalidade é característica comum dentre os fenômenos políticos, pois estes são sensíveis ao contexto, aos agentes, às instituições e à agência humana. A concepção tradicional de homogeneidade causal, suposta pela análise quantitativa, apresenta limites para produção de inferências acerca de fenômenos complexos⁵. A presunção dessa homogeneidade implica na impossibilidade de haver diferentes mecanismos causais capazes de ligar X a Y. Em contraste, nas pesquisa com small-n, assume-se que as relações causais são mais complexas, com múltiplos padrões causais possíveis para o mesmo resultado. A utilização de estudos de casos é uma forma de lidar analiticamente e trazer a tona o problema da

5 Segundo Mahoney e Goertz (2006), a discussão e o conceito de equifinalidade não existe no vocabulário dos estudos quantitativos.

equifinalidade. Para George e Bennett (2005), os estudos de caso respondem a uma demanda das pesquisas em Ciências Sociais – e até mesmo das Ciências Naturais – em modelar e compreender as relações causais complexas, marcadas não só pela equifinalidade, mas também pelo *path dependency*, pela multifinalidade (diversos resultados a partir de uma mesma variável Y) e pela causalidade recíproca (um aumento em x leva a um incremento na variável dependente y e esse aumento em y leva a um novo aumento em x) (Borges, 2007).

Além de conseguir abordar melhor a complexidade dos fenômenos sociais e examinar de forma aprofundada os mecanismos causais hipotéticos, George e Bennett (2005) apontam outras duas vantagens dos estudos de caso para o teste de hipóteses e desenvolvimento de teorias: 1) seu potencial para se atingir um alto grau de validade conceitual e 2) seu potencial para elaboração de novas hipóteses.

No que se refere à validade conceitual, enquanto os estudos estatísticos se veem diante do risco de um “alargamento conceitual” exagerado por unirem casos bastante diferentes em uma grande amostra, os estudos de caso permitem um refinamento conceitual com alto grau de validade sobre um determinado número de casos. Consequentemente, uma pesquisa estatística em geral é precedida por um estudo de caso, capaz de identificar as variáveis relevantes e, em sequência, um novo estudo de caso pode ter lugar com foco nos casos desviantes e no refinamento dos conceitos. O refinamento dos conceitos – como o de democracia, por exemplo – exige considerações acerca dos fatores contextuais que influenciam os conceitos, o que é extramente difícil de se operar em um estudo estatístico e mais comum nos estudos de caso. O refinamento do conceito de democracia, citado por George e Bennett (2005), resultou no desenvolvimento de sub-tipos de democracia, como “democracia parlamentar”, “democracia presidencial” e “democracia autoritária”. Ou seja, tratam-se de classes com um menor número de casos e mais similares entre eles do que os todos casos descritos sob o conceito macro de democracia.

No que diz respeito ao potencial para elaboração de novas hipóteses, os autores afirmam a capacidade heurística dos estudos de caso em identificar novas variáveis e hipóteses, seja a partir do estudo de casos desviantes ou no próprio trabalho de campo em si. As técnicas de coleta de dado nos estudos de casos – análise documental e entrevistas com atores-chave, por exemplo - permitem ao pesquisador desvendar novas variáveis como variáveis de interesse. Os métodos estatísticos têm dificuldade em identificar variáveis que estão fora do modelo e que poderiam trazer à tona novas hipóteses.

Em suma, os estudos de caso têm vantagens em pontos no quais os métodos estatísticos apresentam limitações. O fato de conseguirem dar conta da complexidade dos fenômenos sociais, examinar de forma aprofundada os mecanismos causais que produzem os fenômenos sociais, contribuírem para o refinamento dos conceitos e elaboração de hipóteses originais de pesquisa são aqui consideradas as maiores vantagens desse método. Assim, conclue-se que os estudos de caso se situam como metodologias necessárias e suficientes para a produção do conhecimento nas Ciências Sociais.

O *process tracing* ou mapeamento do processo é a ferramenta metodológica de inferência causal mais conhecida dentro do campo das metodologias qualitativas em Ciência Política. Na difundida definição de George e Bennett (2005:206) o método do *process tracing* (...) “*attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable*”. Semelhante é a definição mais recente de Collier (2011) como (...) “*systematic examination of diagnostic evidence selected and analyzed in light of research question and hypotheses posed by the investigator. Process tracing can contribute decisively both to describing political and social phenomena and to evaluating causal claims*”. Tais definições, juntas, apontam a capacidade descritiva e de inferência causal que o mapeamento do processo proporciona ao pesquisador dos fenômenos políticos.

Trata-se de abordagem distinta dos métodos de regressão estatística para tratar da análise causal na Ciência Política. O *process tracing* tem como foco a sequência de processos dentro de um caso histórico particular e não as correlações de observações empíricas entre os casos. A principal diferença entre os métodos estatísticos e o mapeamento do processo, no entanto, reside na constatação de que os primeiros tentam definir *efeitos causais* (o valor da mudança no resultando quando uma única variável independente se altera) e o segundo objetiva mapear os *mecanismos causais* que conectam causas a efeitos. Os mecanismos causais são processos físicos, sociais ou psicológicos através dos quais agentes com capacidade causal operam em contextos e condições específicas. Tais processos conectam uma variável dependente a uma ou mais variáveis independentes. O mapeamento de processo deve ser entendido, portanto, como uma técnica para análise e identificação de mecanismos causais (George e Bennet, 2005).

Com o uso do *process tracing*, os pesquisadores qualitativos pretendem ir além da identificação de correlação entre variáveis independentes (y) e resultados (x), revelando de forma detalhada e a partir de múltiplas observações, as seqüências e processos causais que

conectam x a y em função dos pressupostos das teorias, sendo capazes, portanto, de produzir testes de hipóteses. Como vantagem tem-se ainda que o mapeamento do processo possibilita ao pesquisador qualitativo fazer inferências robustas dentro do(s) caso(s) estudado(s) acerca dos processos causais, permitindo uma reflexão sobre o grau de confiança na validade de uma determinada teoria (Collier, 2011; Beach; Pedersen, 2013). Segundo George e Bennet (2005), o *process tracing* compele o pesquisador a levar em conta a equifinalidade dentro de sua investigação, pois possibilita mapear um ou mais padrões causais consistentes com o resultado produzido.

Collier, Brady e Seawright (*apud* Mahoney, 2010), também demarcando as diferenças entre as análises estatísticas e método do *process tracing*, proporcionam uma visão de dois tipos de observações empíricas com potencial para a inferência acerca da causalidade. Atribuem o termo “*data-set observation*” (DSO) para se referirem ao tipo de observação típico da análise estatística. Um DSO equivale a um conjunto de variáveis mensuráveis em uma base de dados para cada “sujeito” da pesquisa. Já um “*causal-process observation*” (CPO) se refere a um dado empírico que provê informações acerca do contexto, processo ou mecanismo e que contribui para estabelecer uma relação causal. O dado contido numa observação do tipo CPO reflete um conhecimento inserido num contexto particular de um ou mais casos estudados. Os autores afirmam que as DSO e as CPO têm características distintas e poderes distintos de inferência causal, no entanto não são incompatíveis. As CPO se assemelham ao que os autores chamam de “*smoking gun*”, ou seja, dados que confirmam a inferência causal em uma pesquisa qualitativa e são frequentemente vistos como complementos indispensáveis (ou *insights*) para a inferência baseada em correlação em pesquisas quantitativas.

É a partir das *causal-process observation* que o *process tracing* contribui, no âmbito da metodologia qualitativa, para o estabelecimento de inferências causais. Elas são a matéria-prima do investigador que se vale do mapeamento do processo, o que não exclui, no entanto, o uso de dados quantitativos (demográficos, econômicos ou eleitorais, por exemplo) na descrição densa do fenômeno (Collier, 2011).

Segundo George e Bennet (2005), a explicação baseada em mecanismos causais exige que haja consistência entre teoria e aquilo que é conhecido no menor nível de análise. O mapeamento de processo irá envolver, necessariamente, a transformação de uma narrativa histórica, de caráter descritivo, em uma explicação causal analítica de maior ou menor escopo de generalização. Tal observação coaduna com a advertência de Resende (2011) ao afirmar que

não se pode confundir o estudo de caso de small-n com observações singulares isoladas. Nas palavras do autor:

Os estudos de caso (ou as análises de caso) devem ser mais corretamente compreendidos como metodologias comparativas deliberadamente concebidas pelos pesquisadores para produzir explicações causais e interpretações densas em ciência política, e não como observações singulares e destituídas de conexões mais profundas com teoria e método para produção do conhecimento (Resende, 2011:304).

A importância da relação entre dados e teoria também é expressa em Collier (2011). Esse autor afirma que o *process tracing* requer que o pesquisador encontre as evidências diagnósticas que proverão a base para a descrição e inferência causal. Caracterizar um dado como evidência diagnóstica depende de forma central, de alguns conhecimentos prévios do pesquisador: 1) Um quadro conceitual, que identifica e liga tópicos de observações que merecem atenção analítica. 2) Conhecimento das regularidades empíricas, ou seja, de padrões de relações estabelecidos entre dois ou mais fenômenos 3) Um modelo de explicação ou teoria.

Collier (2011) é um dos autores que mais tem produzido elementos para o aperfeiçoamento do uso do mapeamento do processo. O autor aponta dois elementos fundamentais a essa ferramenta: uma descrição densa do fenômeno estudado e a atenção do pesquisador para as sequências de variáveis independentes, dependentes e intervenientes. O mapeamento do processo, enquanto ferramenta utilizada em estudos histórico-comparativos, foca no desdobramento de eventos e situações no decorrer do tempo. Tal compreensão é impossível sem uma descrição adequada de um evento ou situação em um determinado ponto do processo. Assim, o componente descritivo do *process tracing* não começa pela observação das mudanças ou as sequências de eventos, mas sim de pontos específicos na trajetória temporal. Em suma, para caracterizar um processo, o pesquisador deve ser capaz, antes, de caracterizar os momentos chave desse, o que permitirá uma análise, posterior, da sequência de eventos.

Apesar de reconhecerem os avanços na utilização do *process tracing* para estudo dos fenômenos políticos, Beach e Pedersen (2013) em obra recente, apontam que abordar esse método como algo monolítico é equivocado. Sugerem a existência de três tipos diferentes de pesquisa em o que *process tracing* pode ser utilizado, o que resultaria em três variações distintas desse método, respondendo a demandas de pesquisa diferentes e com implicações

metodológicas também distintas. A obra *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (2013) descreve, assim, os pontos comuns e as diferenças entre essas três variantes no que se refere a seus aspectos ontológico e epistemológico.

A primeira distinção entre as vertentes se estabelece em seus objetivos de pesquisa. O primeiro objetivo é o de testar se um determinado mecanismo causal se faz presente em um estudo de caso concreto, a chamada *theory-testing*. O segundo é a construção de mecanismo teórico – *theory-building* – e o terceiro objetivo é a elaboração de uma explicação causal que dê conta de um resultado específico, chamada de *explaining-outcomes*. Apesar de terem objetivos de pesquisa distintos, as três vertentes tem em comum o importante fato de buscarem desvendar os mecanismos causais dos fenômenos políticos.

A vertente chamada de *theory-testing process tracing* permite fazer inferências acerca da presença ou não de um mecanismo causal em um caso determinado, além de observar se o mecanismo causal funciona como esperado. Neste caso, X e Y são conhecidos do pesquisador e o mecanismo causal é deduzido a partir das teorias existentes. O mecanismo causal teórico é operacionalizado, ou seja, as expectativas teóricas são traduzidas para o caso específico. Assim, além do aspecto dedutivo, o *theory-testing* tem um aspecto indutivo. Na fase de operacionalização dos testes, baseia-se nos trabalhos empíricos existentes para se fazer inferências para o caso em estudo acerca de qual evidências o pesquisador deve encontrar se a teoria for válida. Em suma, o que é traçado nessa vertente não é uma série de eventos ou narrativas, mas o próprio mecanismo causal teórico, a partir da observação de sua presença e de suas implicações em um caso específico.

A segunda vertente, a *theory-building process tracing*, assim como a primeira, tem a ambição teórica de contribuir para além da análise de um *single case*. Esse *process tracing* começa com material empírico e usa uma análise estruturada desse material para detectar um mecanismo causal hipotético que liga X e Y. Trata-se de uma vertente predominantemente indutiva do mapeamento do processo. O *process tracing* do tipo *theory-building* é utilizado em dois tipos de situações de pesquisa. Em primeiro lugar, quando se conhece uma correlação entre X e Y, mas pouco se sabe sobre os mecanismos que operam essa ligação, pois não há teorias que guiem o investigador. Em segundo lugar, pode ser utilizado quando se conhece um resultado (Y), mas não há certeza ou convicção acerca das causas do fenômeno. Nos dois casos, busca-se traçar um mecanismo causal teórico o qual espera-se que esteja presente em uma população mais ampla de casos. A diferença dessa vertente para o *theory-testing process tracing* é que na primeira o material empírico é usado para construir uma teoria, inferindo que

os achados empíricos refletem um mecanismo causal subjacente. Já no *theory-testing process tracing*, a teoria vem antes dos fatos empíricos. Não obstante as diferenças, as duas variações almejam traçar mecanismos causais generalizáveis, detectando suas manifestações empíricas.

A terceira vertente é apresentada por Beach e Pedersen (2013) como a mais utilizada nos estudos que se valem do *process tracing*. O principal objetivo do chamado *explaining-outcome process tracing* é explicar como se deu um resultado (X) em particular. Esse tipo de mapeamento tem por ambição elaborar uma “explicação minimamente suficiente” para um fenômeno específico. Aqui uma explicação suficiente é definida como uma explicação capaz de levar em conta todos os aspectos importantes do fenômeno. Essa vertente, centrada na resposta a um caso particular, se distancia das duas primeiras, consideradas pelos autores como *centradas na teoria*. No *theory-testing process tracing*, por exemplo, não se objetiva fazer considerações acerca da suficiência da explicação causal, mas somente inferir se o mecanismo postulado está presente ou ausente no caso investigado.

O estudo do tipo *explaining-outcome* é uma estratégia de pesquisa contínua e persistente que visa traçar mecanismos causais sistemáticos e específicos que produzem o fenômeno estudado. A explicação que resulta de um estudo como esse não pode ser deslocada no caso. As teorias são vistas como instrumentos heurísticos cuja função é ajudar a construir a melhor explicação possível para o caso.

O *explaining-outcome process tracing* combina dedução e indução, no entanto, os autores, para fins didáticos, desagregam essa vertentes em dois padrões possíveis, que podem ser utilizados quando da elaboração da melhor explicação para o fenômeno estudado. O padrão dedutivo segue as mesmas etapas utilizadas na operacionalização do *theory-testing process tracing*, na qual um mecanismo causal é testado para saber se ele é capaz de dar conta do fenômeno particular em questão.

Já o padrão indutivo é em geral utilizado quando se trata de um fenômeno pouco estudado pela literatura e começa sua operacionalização a partir do nível empírico. Beach e Pedersen (2013) comparam esse procedimento metodológico ao trabalho do detetive, no qual o pesquisador examina as evidências para desvelar uma explicação causal plausível para o fenômeno. Trata-se de uma análise do tipo bottom-up, a qual tem o material empírico como base para a construção de mecanismos causais.

Uma questão frequente para quem trabalha com essa vertente do *process tracing* é saber se a pesquisa empreendida chegou a uma explicação suficiente para o caso. Os autores afirmam que não há resposta pronta para essa questão. A decisão da hora de parar a pesquisa deve ser

baseada na avaliação do pesquisador de que todas as faces do fenômeno estudado foram levadas em conta no estudo e que as evidências encontradas são mais bem explicadas pela explicação proposta do que por outras alternativas.

À guisa de conclusão sobre as três vertentes do mapeamento do processo apontadas por Beach e Pedersen (2013), pode-se dizer que todas elas têm a ambição de desvendar as relações causais em torno de um fenômeno, no entanto, o fazem de forma diferente. No campo das vertentes do *theory-testing* e do *theory-building*, pretende-se que os mecanismos atribuídos ao fenômeno sejam generalizáveis para uma população maior de casos. Já no *explaining-outcome process tracing* a ambição primeira é explicar um fenômeno político específico, não há intenção, a priori, de generalizar as explicações encontradas. Não obstante, os achados para o caso estudado podem também trazer elementos mais gerais que sirvam para análise de outros caso.

Tendo em vista as exigências exploratórias das perguntas de pesquisa e do pouco conhecimento do caso aqui em estudo no campo da Ciência Política, optou-se pelo uso da vertente *explaining-outcome*, variante do mapeamento do processo centrada no caso específico a ser estudado e não na teoria. Parto das pesquisas anteriores do campo da História e da Antropologia que apontam a redemocratização do país e a atuação do movimento negro como fatores que possibilitaram o surgimento de uma política para a população quilombola⁶. A avaliação dessa revisão da literatura é que ela não revela todos os elementos empíricos e teóricos necessários para explicar, no âmbito da Ciência Política, o agendamento da política de regularização fundiária quilombola. O passo seguinte foi a coleta de dados históricos sequenciais a partir de análise documental bem como a busca por teorias de agendamento que pudessem explicar o fenômeno. Trata-se de um processo de idas e vindas entre dados empíricos e alternativas teóricas, até que se elabore um mecanismo teórico capaz de prover explicação suficiente para o resultado observado.

A análise empírica privilegiou dados históricos e documentais primários e secundários do período que se inicia com a reorganização do movimento negro no final dos anos 70 e finaliza com a promulgação de Constituição de 1988. Para traçar a trajetória do agendamento do Artigo 68 do ADCT, me valho em especial de documentos oficiais produzidos pelo

⁶ Seguindo as recomendações de Beach e Pedersen (2013), a primeira etapa do *explaining-outcome process tracing* envolve o exame das pesquisas pregressas que possam indicar potenciais mecanismos explicativos do fenômeno estudado.

Movimento Negro Unificado (MNU), de entrevistas com lideranças desse movimento coletadas no âmbito da pesquisa “História do movimento negro no Brasil: constituição de acervo de entrevistas de história oral”, desenvolvida no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV)⁷, publicações da chamada “imprensa negra”⁸ e do acervo “Coleção Constituinte de 1988”⁹ da Biblioteca do Senado Federal, que reúne a produção legislativa da Assembléia Nacional Constituinte e reportagens jornalísticas sobre esse período.

No desenvolvimento de explicações suficientes para o caso, diversas estratégias podem ser utilizadas. Uma das estratégias apontadas por Beach e Pedersen (2013) é a *eclectic theorization*, que se refere à combinação de diferentes mecanismos causais para elaboração de uma explicação suficiente. A estratégia mais comum de pesquisa é que o investigador desenvolva o trabalho a partir de um único paradigma ou linha de causalidade. A teorização eclética é capaz de oferecer à pesquisa histórias causais complexas que incorporam diferentes tipos de mecanismos causais usados em diferentes tradições de pesquisa (Beach e Pedersen, 2013, tradução nossa).

Não é objetivo das pesquisas que se valem da teorização eclética sintetizar várias teorias em uma grande teoria de longo alcance. Trata-se de uma estratégia pragmática cujo objetivo é capturar a multiplicidade de mecanismos que podem produzir um fenômeno histórico. Por isso, ela também é chamada de *problem-oriented research*. Ao pesquisador cabe assegurar-se de que os pressupostos teóricos e os conceitos chave das diferentes tradições que serão combinadas são compatíveis entre si na explicação do problema de pesquisa.

Seguindo as orientações Beach e Pedersen (2013) para o uso do *explaining-outcome process tracing* e a partir da literatura existente e do material empírico coletado, buscou-se na combinação de teorias uma explicação causal minimamente suficiente para o caso em estudo. No capítulo seguinte, exponho os modelos teóricos que orientaram a reflexão acerca do agendamento da política de regularização fundiária para quilombos.

CAPÍTULO 2 - MARCO TEÓRICO

⁷ As entrevistas foram acessadas por meio de consulta ao acervo do CPDOC e por meio da publicação “Histórias do Movimento Negro no Brasil: Depoimentos ao CPDOC” (Alberti; Pereira, 2007).

⁸ Foi utilizado o acervo disponível no Centro de Documentação e Pesquisa Vergueiro, que reúne documentos produzidos por movimentos sindicais e populares dos anos 70 ao anos 90. Disponível em <http://www.cpvsp.org.br/>

⁹ Biblioteca do Senado Federal. Coleção “Constituinte de 1988”. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/>

O presente trabalho se dedica à compreensão dos mecanismos que levaram uma questão até então de pouca visibilidade à arena decisória nacional. Como uma política voltada para um grupo considerado extinto vem à tona, criando um novo sujeito de direito?

O trabalho de pesquisa teórica foi operacionalizado a partir da revisão de uma série de modelos e teorias no campo das políticas públicas e da mudança institucional na Ciência Política¹⁰. Para a compreensão do agendamento da primeira *policy* voltada para as comunidades quilombolas vale-se das contribuições do Modelo do Equilíbrio Pontuado, um modelo de *agenda setting*, e do Institucionalismo Discursivo ou Construtivista, pelas razões que detalho ainda nesse capítulo.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado é um dos modelos desenvolvidos no campo de estudo das políticas públicas capazes de explicar como as agendas governamentais são formuladas e alteradas. Sem negar a predominância das mudanças incrementais e a contribuição da teoria incrementalista para a compreensão do *policymaking*, o modelo aponta que essas últimas não representam todas as mudanças que têm ocorrido no sistema americano. Segundo ele, há momentos em que o sistema político se volta para novas idéias, as quais tomam o lugar das antigas, em um processo de *feedback positivo*, abrindo espaço para a mudança radical e rápida nas estruturas políticas (as chamadas *major changes*).

Já o Institucionalismo Discursivo é tido como uma nova vertente na família dos Institucionalismos. Essa abordagem se diferencia dos Institucionalismos tradicionais por apregoar que as idéias e discursos carregados pelos atores exercem papel preponderante na continuidade e na mudança institucional. Além disso, propõe uma maior atenção sobre a agência dos grupos, representando o mundo político a partir do predomínio da incerteza, da agência, da mudança endógena às instituições (em contraposição à visão de que fatores externos são os perturbadores do equilíbrio político).

Neste capítulo apresento, primeiramente, uma síntese desses dois marcos teóricos. Em seguida, explico como essas duas abordagens se encontram e se complementam para a compreensão do objeto de estudo aqui em questão.

10 A revisão da literatura incluiu modelos de *agenda setting* como o modelo *garbage can*, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), de Coalizões de Defesa de Sabatier (2007) e seus colaboradores, de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (2011), e também as contribuições teóricas recentes do Institucionalismo Histórico em suas tentativas de explicar a mudança institucional, como Pierson (2004) e Thelen (2003) e colaboradores (Streeck; Thelen, 2005).

2.1. Modelo do Equilíbrio Pontuado: uma alternativa para compreensão do agendamento de políticas públicas

Frank Baumgartner e Bryan Jones, autores que inauguram o modelo, tecem, nos anos 90, uma crítica à visão incrementalista das mudanças bem como aos modelos que enfatizam os *gridlocks*¹¹ nas políticas públicas. Criadas e difundidas entre os anos 50 e 60, essas teorias defenderam que os processos de tomadas de decisão são incrementais, resultando sempre em pequenos ajustes gradativos no *status quo* (Jones; Baumgartner, 2012). Os autores pontuam, também nos anos 90, que a maioria dos estudos neo-institucionalistas se dedicam a explicar a estabilidade e suas causas. Corroboram com achados empíricos que apontam que o sistema político americano provê vantagens para grupos privilegiados na definição de políticas públicas. De modo geral, apontam que a Ciência Política tem dispensado bastante atenção a como são construídos e mantidos os arranjos estruturais e idéias dominantes, mas não tem explicado suficientemente como se dá a derrocada desses monopólios. Há para eles, portanto, uma lacuna no estudo da mudança institucional.

Em seus estudos do orçamento nos Estados Unidos, Baumgartner e Jones (2009) concluem que nesse país a estabilidade caracteriza a maioria das áreas das políticas públicas, no entanto, as mudanças bruscas podem ocorrer. Para os autores, as políticas públicas, de forma geral, se caracterizam por uma estabilidade, na qual as mudanças são lentas e graduais - com o domínio de um ou mais grupos e suas idéias – pontuada por momentos de grandes transformações rápidas, nos quais outros grupos conseguem quebrar a hegemonia e propagar novas idéias. O papel das novas idéias é fundamental para a operação de mudanças drásticas. O Modelo do Equilíbrio Pontuado é apresentado como alternativa teórica que explica a alternância entre os momentos de estabilidade e os de ruptura nas políticas públicas (True; Jones; Baumgartner, 1999).

O modelo absorve os achados do trabalho paradigmático de Schattschneider (apud Baumgartner e Jones, 2009), que enfatiza as dificuldades de grupos desfavorecidos e suas novas idéias em quebrar a estabilidade do sistema político. Baumgartner e Jones (2009) apontam a natureza conservadora do sistema político americano que faz com que seja necessário o conflito e grandes esforços dos grupos de interesse para se lograr mudanças maiores.

11 Os *gridlocks* se referem às situações de paralisia decisória e impasse no sistema político.

No centro das possibilidades de ruptura da estabilidade estão as novas definições de velhas questões (*issue definition*) - capazes de gerar novas alternativas em matéria de política pública - e a disputa dos grupos de interesses para atrair a atenção dos líderes políticos.

Em suma, o Modelo do Equilíbrio Pontuado chama a atenção da literatura em políticas públicas para a tese de que o *agenda setting* nem sempre é incremental. Alguns problemas e soluções têm a capacidade de chegar à agenda de forma rápida, mesmo sendo ignoradas alguns meses antes. Para apreender o movimento de passagem das mudanças incrementais para a ruptura, o modelo foca na interação entre grupos de interesses – e suas idéias - instituições políticas e a atenção limitada dos líderes governamentais.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado se inicia com uma análise do *policymaking* nos Estados Unidos, no entanto as características descobertas se tornaram úteis para compreender as políticas públicas de forma geral. O modelo tem sido aplicado em outras democracias avançadas e em vários setores de políticas públicas (Baumgartner; Jones, 2009; Jones; Baumgartner, 2012). Na Europa, desenvolveu-se uma expressiva linha de estudos de casos que encontraram os mesmos padrões de alternância entre estabilidade e pontuação encontrado em políticas no EUA (True; Jones; Baumgartner, 1999).

Mais a frente, descrevo os principais conceitos que compõem a explicação da dinâmica entre estabilidade e ruptura no Modelo do Equilíbrio Pontuado: *racionalidade limitada, subsistemas políticos, macro-sistemas, policy images e policy venues*.

2.1.1. A passagem da estabilidade para a mudança radical no Modelo do Equilíbrio Pontuado

Se o Modelo do Equilíbrio Pontuado reconhece a predominância de momentos de estabilidade e a existência de monopólios políticos, como, então, são possíveis as rupturas radicais nas políticas públicas? Como são rompidos os arranjos institucionais privilegiados?

Para Baumgartner e Jones (2009), as mudanças radicais (*punctuations*) nas políticas podem ser, primeiramente, resultado de mudanças eleitorais. Com a chegada de novos atores às esferas decisórias superiores (o sistema macro-político), abrem-se possibilidades para mudanças radicais nas instituições. No entanto, os autores pontuam que é possível a mudança mesmo quando não há substituição de *policymakers* por meio de eleições. As rupturas também

podem ser operadas fora do tempo eleitoral pelos *subsistemas*, e é para esse processo que os autores dão maior ênfase na obra *Agendas and Instability in American Politics* (2009)¹².

As duas grandes esferas de ação que compõem o Modelo do Equilíbrio Pontuado são os *subsistemas* e o *macro-sistema*. Os subsistemas são o lócus onde ocorre o *policymaking*. Neles, especialistas, burocratas, partidos políticos e grupos de interesses discutem e gestam idéias. São também chamados de *triângulos de ferro*, *issue niches*, ou *issue network*. Esses subsistemas podem ser dominados por um único interesse (nesse caso tem-se um monopólio), podem abrigar a competição entre diversos interesses, podem se desintegrar e desaparecer ou podem construir sua independência em relação a outros subsistemas. Em outras palavras, esses subsistemas são dinâmicos no tempo. Se estiver em discussão em um ou mais subsistemas, uma questão política não sofrerá mudanças drásticas, mas sim poderá sofrer mudanças graduais e incrementais. Os subsistemas não estão totalmente isolados uns dos outros; podem estar interligados através de redes, em que um evento que acontece em um pode afetar o outro. Já o macro-sistema se refere aos líderes governamentais (congresso, presidência e partidos políticos). A arena macropolítica é o espaço da ruptura, das mudanças de larga escala, o lócus onde diversas imagens competem para chegar e o lugar de *feedback positivo* (Capella, 2006; True; Jones; Baumgartner, 1999).

No âmbito dos subsistemas, os autores descrevem a busca constante dos grupos para consolidarem *monopólios políticos* que lhes interessem. Todo grupo empreendedor tem interesse em estabelecer um monopólio de idéias e entendimentos sobre uma questão bem como um arranjo institucional que reforce esses entendimentos. A nenhum grupo interessa a competição contínua e cotidiana para fazer valer suas idéias. Especialistas de uma área gastam energia tentando convencer que os “outros”, os de fora, não tem as melhores idéias sobre uma questão ou não estão qualificados para tomar decisões em uma determinada área. Um subsistema pode apresentar uma competição visível entre imagens e interesses ou pode estar dominado por um único dele. Os autores caracterizam esse último caso como um monopólio político.

Dois características fundamentais definem um monopólio: uma estrutura institucional responsável pelo *policymaking* que permite ou restringe o acesso ao processo decisório e uma idéia que sustenta a instituição. De modo geral, essas idéias têm um *core political value*, idéias amplamente aceitas, como justiça, desenvolvimento econômico, participação, etc. Se um grupo

12 A esse processo de mudança importante fora do período eleitoral dão o nome de *policy-by-policy adjustment*. (Jones e Baumgartner, 2012).

convence os líderes governamentais que sua política está ligada a alguma dessas idéias, ele será mais capaz de criar um monopólio (Baumgartner; Jones, 2009).

Baumgartner e Jones (2009) apontam que existe uma dinâmica associada às tentativas de formação e quebra desses monopólios e é esse movimento que desejam apreender com o Modelo do Equilíbrio Pontuado. A destruição e criação de novos monopólios é algo contínuo, o que leva a crer que os sistemas políticos pluralistas são menos conservadores do que a literatura pregressa acreditava. O papel das idéias ganha destaque nesse modelo, conforme descrevo mais adiante.

Antes, porém, convém expor a crítica dos autores à visão de *equilíbrio* nas políticas públicas em sociedades pluralistas. Na abordagem pluralista, a mobilização de um grupo levaria à contramobilização de outro com interesses opostos. A dinâmica de mobilização e contramobilização resultaria em um equilíbrio entre as demandas organizadas. Esses interesses alcançam o chamado *equilíbrio político*, se ajustando, anulando as possibilidades de mudanças radicais e levando a mudanças incrementais. Essa visão, para os autores, é demasiadamente conservadora, pois implica em que mudanças dramáticas no *status quo* são improváveis.

Reconhecendo a dificuldade de se operar mudanças radicais nos sistemas políticos, o Modelo do Equilíbrio Pontuado traz ferramentas analíticas que possibilitam tanto a compreensão dos momentos de estabilidade quanto o reconhecimento das transformações bruscas nas políticas públicas. O equilíbrio nesse modelo não é resultado da anulação entre mobilização e contramobilização, mas sim trata-se de um *equilíbrio induzido*, de *estabilidade*, que é resultado do poder continuado de certas instituições políticas, poder operado e mantido por atores dentro dos subsistemas. Porque é induzido, tal equilíbrio é sempre temporário. Tal afirmação, no entanto, não implica em que o mundo político seja um completo caos. A estabilidade do sistema é reforçada através dos monopólios políticos e pode ser mantida durante longos períodos de tempo. No campo econômico, por exemplo, o sistema político pode estar dominado por ideias, *issues definitions*, “modos de fazer” que dão origem e são reforçados pelos arranjos institucionais existentes, resultando em um monopólio político e estabilidade nesse campo das políticas públicas. Os autores descrevem a relação estreita entre a definição de uma questão política (*issue definition*) e as instituições existentes. Essa relação provê a base para a manutenção da estabilidade e do *status quo*. Segundo os estudos empreendidos por Baumgartner e Jones (2009), na maior parte do tempo, então, o sistema está sujeito a *feedback negativo*.

Mudanças na *issue definition*, com novas idéias circulando, novos atores engajados em uma questão, crises ou eventos – ou seja, novos inputs - podem, no entanto, causar a desestabilização e mudança rápida do antigo ponto de estabilidade. A *issue definition* é um processo intencional, ou seja, levado a cabo por empreendedores políticos que querem um resultado determinado. A forma como se define uma questão política e a dinâmica de alocação da atenção do macro-sistema são, então, a força motora da estabilidade e instabilidade, da manutenção e destruição de monopólios.

Um outro elemento que aparece no modelo como sendo capaz de levar um tema à agenda rapidamente são os “*focusing events*”, eventos que fazem com que a atenção do macro-sistema se volte para um problema (crises, tragédias, datas comemorativas). A literatura em políticas públicas vinha focando sua atenção nessas “janelas de oportunidades” para explicar a mudança institucional. Para os autores, contudo, essa é uma abordagem incompleta da mudança. No Modelo do Equilíbrio Pontuado não basta a ocorrência desses momentos favoráveis para explicar as mudanças drásticas. Tais mudanças vêm sempre com novas *issues definition*.

A atenção aos problemas sociais não é incremental. Algumas questões sociais conseguem chegar aos holofotes e dominar a atenção e a agenda dos líderes políticos depois de um período de latência enorme. Trata-se de um processo de *feedback positivo*, em que as novas idéias se difundem pelo sistema, até substituírem as antigas. Essa difusão é descrita como uma curva em forma de “S”. Primeiramente, as novas idéias se difundem de forma lenta; em seguida geram uma onda de adesão rápida e por fim, tem-se um ponto de saturação e a estabilidade novamente agora em novos padrões.

Entender a passagem do *feedback negativo* para o *feedback positivo* é fundamental para a compreensão das mudanças radicais nas políticas públicas.

É nos subsistemas políticos que as *issues definition* são processadas e discutidas por especialistas e interessados na questão. A maioria das questões políticas são tratadas, na maior parte do tempo, dentro de comunidades de especialistas. (True; Jones; Baumgartner 1999). Os diversos subsistemas processam vários temas ao mesmo tempo, criando um mecanismo no qual as informações e as alternativas são analisadas paralelamente. A existência de subsistemas políticos explica porque o sistema político consegue se engajar em processamento paralelo e tratar de várias questões ao mesmo tempo. (True; Jones; Baumgartner, 1999).

A dinâmica relação entre os subsistemas políticos e o macro-sistema é descrita a partir da perspectiva da racionalidade limitada (*bounded rationality*), cuja base é o trabalho de Hebert

Simon. A racionalidade limitada rejeita a premissa de que os seres humanos conseguem calcular custos e benefícios antes de escolher o melhor caminho de ação (Jones e Baumgartner, 2012). Simon estudou a estrutura da escolha racional humana, vendo o indivíduo como um ator bombardeado por oportunidades de escolhas e decisões, mas possuindo um número limitado de informações e capacidades de processamento.¹³ As organizações públicas e líderes governamentais (macro-sistema) tem, segundo Baumgartner e Jones (2009), o mesmo tipo de limitação. É impossível que o tomador de decisões conheça e dê a mesma atenção a todas as alternativas de que dispõe e a todas as suas consequências. Dadas essas limitações operacionais e cognitivas, o macro-sistema ocupa-se de poucas questões proeminentes, de forma serial. Assim, de acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (2009), muitas questões são discutidas nos subsistemas, de forma paralela, e lá permanecem; outras acabam por integrar o macro-sistema, promovendo mudanças substanciais na agenda. Segundo os autores, nenhum sistema político empreende uma atenção contínua a todas as questões com qual se confronta. As mudanças de decisões - individuais ou coletivas - não derivam de mudanças rápidas de preferências ou de falta de racionalidade, mas sim de mudanças na atenção, foco. Assim, alocar a atenção do macro-sistemas para uma questão é crítico para uma mudança significativa. Torna-se essencial a *forma* como o problema captura atenção dos líderes políticos. De forma geral, é a interseção das capacidades de processamento paralelo dos subsistemas e o processamento serial do sistema macropolítico que propicia a mudança não incremental observada em várias áreas das políticas públicas. Os atores dos subsistemas tentarão atrair atenção do macro-sistema para importância de suas idéias. A entrada de um tema na agenda macro-política é objeto de disputa. Enquanto no campo dos subsistemas são debatidos e processados diversos temas de forma paralela, o macro-sistema político funciona de forma serial. Isso significa que os tomadores de decisão são capazes de dar atenção a poucas questões de uma vez. O processamento paralelo opera contra mudanças em larga escala, porque tende a estar insulado dos holofotes da publicidade associados às grandes agendas políticas. Algumas vezes, no entanto, uma questão passa do processamento paralelo para o processamento serial.

13 A perspectiva da racionalidade limitada também aponta que as decisões humanas são recheadas de elementos emocionais. O Modelo do Equilíbrio Pontuado também leva em conta esse aspecto. No entanto, foca mais nas limitações cognitivas e nas heurísticas utilizada para alocação de atenção por parte dos seres humanos e organizações. O Modelo de Coalizões de Defesa, por sua vez, dá mais ênfase a como as crenças estruturam decisões e estratégias de grupos de interesse (Jones; Baumgartner, 2012).

Quando uma política chega a arena macropolítica, ela geralmente o faz em um ambiente de mudança de definições (*issue definitions*) e grande atenção dada pela mídia ou pelo público em geral. No *core* da *issue definitions* estão as *policy images*, conceito central dentro do Modelo do Equilíbrio Pontuado.

2.1.2. A importância das *policy images* para a mudança radical

Como já explicitado neste capítulo, o monopólio político amortece e ameniza as pressões para a mudança. Assim, dizemos que ele contém um *feedback negativo*. No entanto, eles não são intocáveis para sempre. Monopólios podem ser construídos e destruídos.

Se os cidadãos excluídos de um monopólio permanecem apáticos, os arranjos institucionais tendem a continuar vigentes e constantes e a política pública tende a mudar de forma incremental e gradual apenas. Uma mobilização crescente de pressões para mudanças pode levar à intervenção de atores e instituições que antes não estavam envolvidos com a questão. Em geral, essa mobilização dos não engajados requer uma mudança de *policy images*, que são a base de qualquer política pública. Na medida em que as novas imagens caracterizam um problema social, novos atores se sentem qualificados para exercer autoridade e falar sobre ela. A chave para entender a alternância entre estabilidade e mudança está no processo pelo qual as questões são definidas para a ação política (*issue definition*), processo no qual as *policy images* tem papel preponderante.

Uma *policy image* é como uma política, uma situação social, é entendida (Baumgartner; Jones, 2009). Segundo a explicação de Capella (2006:26):

As *policy images* são as idéias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macro-sistema.

A criação e manutenção de um monopólio político está intimamente ligada à criação e manutenção de uma imagem. Quando uma única imagem é amplamente aceita e é base de uma política pública, trata-se em geral de um monopólio político. Quando há divergência entre maneiras de pensar e entender um problema, um grupo pode focar num conjunto de imagens enquanto um segundo (os oponentes) focam em outras imagens. Nenhum *policymaker*

determina sozinho qual entendimento vai dominar. O processo pelo qual toda uma comunidade de especialistas e interessados vem a privilegiar uma imagem a outra é uma parte importante do processo político. (Baumgartner; Jones, 2009; True; Jones; Baumgartner, 1999).

Para os autores do modelo, uma situação social não se transforma automaticamente em problema ou gera uma ação por parte do Estado. Para atrair a atenção do governo, deve haver uma imagem, um entendimento que ligue a situação problemática a uma possível solução por parte do macro-sistema. A criação de uma imagem é, portanto, considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macro-sistema em torno de uma questão (Capella, 2006). Baumgartner e Jones (2009:56) citam o caso do surgimento das políticas de erradicação da pobreza. O surgimento dessas nos Estados Unidos foi possível a partir da emergência de um consenso intelectual acerca das causas estruturais da pobreza e da busca dos grupos defensores em emplacar a nova imagem – em contraposição à imagem da responsabilização individual pela situação de miséria - dentro do macro-sistema.

Corroborando com as premissas de John Kingdon (2011)¹⁴, Baumgartner e Jones (2009) afirmam que problemas e soluções percorrem caminhos diferentes. A atenção do macro-sistema a determinado problema não garante que uma solução particular seja adotada. Muito do processo de agendamento de uma política pública é o trabalho de conexão entre problemas e soluções, o que é feito pelos *policymakers* dentro dos subsistemas. No centro desse processo estão as *policy images*, essenciais tanto para a definição de problemas quanto para a seleção de soluções no modelo proposto pelos autores.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado permite visualizar a disputa entre grupos que competem pelo monopólio político, tentando manipular as imagens de acordo com suas necessidades. O conflito político envolve, nesse modelo, conflito em torno da definição de *policy images* do problema e da solução. A manipulação de imagens pode impulsionar a mobilização de atores que não estavam previamente engajados na questão, gerando maior pressão em número para a mudança.

As *policy images* são desenvolvidas com base em dois componentes: as informações empíricas e os apelos emotivos (*tone*). Essas imagens são, na verdade, nada mais que informações mobilizadas e construídas. No processo de construção de uma imagem e de sua argumentação misturam-se números e estatísticas, históricas causais, símbolos, experiências de

14 Jonh Kingdon é o autor criador do Modelo de Múltiplos Fluxos.

indivíduos e grupos de interesses formando uma unidade capaz de representar problemas e ligá-los a soluções.

Segundo Baumgartner e Jones (2009), “as ideias não trabalham sozinhas”. A estrutura institucional dentro da qual o *policymaking* ocorre está relacionada a essas imagens, tendo em vista que diferentes instituições podem ser mais ou menos favoráveis em relação a uma *policy image*. Assim, a receptividade de uma arena institucional é, também, crítica ao desenvolvimento de uma política.

O conceito de *policy venue* refere-se aos lócus institucionais que tem a autoridade de tomar decisões relacionadas a uma questão política. Enquanto uma instituição pode ser refratária uma nova *policy image*, essa mesma imagem pode ser aceita em outra arena. Assim, os autores descrevem que a busca por uma *policy venue* favorável é tão importante para a mudança radical quanto a associação de uma nova *policy image* ao problema. Cada arena institucional tem sua própria linguagem, participantes e limitações, o que leva os atores a desenvolver estratégias de escolha para conseguir influenciar o *agenda-setting*. Ao processo de busca por arenas favoráveis para difusão do problema e das alternativas de solução os autores dão o nome *venue shopping* (Baumgartner; Jones, 2009; True; Jones; Baumgartner 1999).

Baumgartner e Jones (2009) apontam que nos Estados Unidos são freqüentes as mudanças de arenas para lidar com uma questão, envolvendo inclusive trocas de níveis federativos. Não existe nenhuma regra imutável no modelo que atribua pra sempre uma questão a uma instituição. Assim como as imagens podem mudar no tempo, as arenas também podem ser alteradas. A busca por uma arena favorável é parte do trabalho dos grupos de interesses para atrair atenção do macro-sistema e difundir suas idéias. A longo prazo, o processo de *policymaking* é caracterizado, portanto, por mudança nos entendimentos dos problemas e nas instituições que tomam conta deles.

A guisa de conclusão, pode-se dizer que o Modelo do Equilíbrio Pontuado propõem que o agendamento das políticas públicas seja estudado a partir do mecanismo da política da atenção (*Politics of Attention*). Na *Politics of Attention*, as ideias basilares da estabilidade pontuada estão relacionadas aos limites da cognição humana e à resistência institucional imposta pelas regras e modos de fazer vigentes – que operam contra as *major changes* - fatores esses comuns a qualquer sistema político. Obviamente, a racionalidade limitada e a resistência institucional não se relacionam da mesma forma em todos os lugares, o desenho institucional e a cultura política importam, e esses dois últimos aspectos são bastante diversos nos diferentes sistemas.

Estudar o processo de passagem da estabilidade para a ruptura no modelo é estudar as características relativas ao processamento desproporcional da informação (*disproportionate information processing*) e os mecanismos para orientação da atenção (*attention-driven*). Na tentativa de atrair atenção dos líderes, os interessados se valem da propagação de *policy images*, buscando arenas institucionais favoráveis à sua recepção.

A ênfase no equilíbrio induzido e temporário e no mecanismo de *feedback positivo* é visto como trazendo maior otimismo para o papel dos indivíduos do que a análise das políticas públicas baseadas apenas na noção de *path dependency*. O Modelo do Equilíbrio Pontuado, se comparado às interpretações incrementalistas das políticas públicas ou a outros modelos de *agenda setting*, como o Modelo de Múltiplos Fluxos, dá maior ênfase ao papel dos atores na mudança institucional. Os grupos de interesse desempenham papel importante na definição de questões e na busca por *policy venues* favoráveis a suas idéias.

Para um estudo de caso como o aqui proposto, considero fundamental o estudo das características relativas ao processamento desproporcional da informação (*disproportionate information processing*) do sistema político da época e os mecanismos para orientação da atenção, manipulados pelo movimento negro para que sua imagens políticas pudessem chegar ao macro-sistema. Considero que essa proposta de trabalho é complementar à abordagem que tem apontado a importância das ideias e do discurso para a mudança institucional.

2.2. O Institucionalismo Discursivo: a importância das idéias para a dinâmica da mudança institucional

O estudo das ideias no âmbito dos processos de mudança política carregou, durante muito tempo, um status científico inferior quando comparado à importância dada aos fatores materiais enquanto motivação para a ação social. Tal posição de pouca visibilidade é explicada pela predominância, de um lado, do behaviorismo, que menosprezou os métodos interpretativos de pesquisa por serem supostamente menos precisos que o método dedutivo e de outro, do método de pesquisa neo-marxista, que sempre afastou os fatores não materiais das explicações sobre a ação humana (Béland; Cox, 2011; Schmidt, 2008). Desde o final dos anos 80, no entanto, trabalhos de pesquisa tem trazido à tona a importância das ideias para compreensão dos

fenômenos políticos, notavelmente no campo interdisciplinar da economia política, como as contribuições de Mark Blyth, Jonh L. Campbell e Peter Hall¹⁵.

Segundo Vivien Schmidt (2008), o foco dado por alguns cientistas políticos sobre as ideias e os discursos acabou por se constituir em um novo institucionalismo, que carrega particularidades na compressão do mundo político quando comparado aos três institucionalismos tradicionais. O Institucionalismo Discursivo (*Discursive Institutionalism*), também chamado de Institucionalismo Construtivista (*Constructivist Institutionalism*) por Hay (2006) tem como alguns dos autores debatedores mais recentes os próprios Colin Hay (2008) e Vivian Schmidt (2008, 2011), além de Mark Blyth (1997, 2001). Mesmo sem trabalhar sob o título de Institucionalismo Discursivo (ID), outros autores afirmaram a permanente circulação de ideias e discursos no mundo político, a maioria deles reforçando a realidade existente e alguns tentando promover mudanças. Para Béland e Cox (2011), recentes compiladores de diferentes esforços teóricos nesse campo, as idéias assumem importância radical dentro da Ciência Política, pois são tidas como a fonte geradora primária do comportamento político. As idéias moldam como os agentes entendem os problemas políticos, definem seus objetivos e estratégias e são o instrumento de comunicação no mundo político.

Mesmo antes da literatura mencionar o surgimento de um institucionalismo voltado para as idéias, Sikkink (1991), em seu estudo histórico-comparado entre Brasil e Argentina, já atribuía o êxito da implementação do desenvolvimentismo brasileiro à maneira com que as ideias desenvolvimentistas tornaram-se enraizadas nas instituições brasileiras, a partir de uma convergência ideológica. Os fatores materiais não seriam suficientes para explicar tal implementação. Já Petter Hall (1993), a partir do conceito de “paradigmas de políticas”, aponta que em campos tecnicamente complexos como o da política macroeconômica, os agentes políticos guiam-se por um conjunto amplo de idéias que especificam como os problemas que enfrentam devem ser percebidos.

A virada de autores das três abordagens do novo institucionalismo para as ideias – e o posterior surgimento de um quarto institucionalismo, o Discursivo (Schmidt, 2008) - se dá a partir do reconhecimento dos limites dos institucionalismos tradicionais, principalmente a partir constatação das dificuldades de explicarem, sozinhos, a mudança institucional. O problema dos

¹⁵ BLYTH, M. The transformation of the Swedish model: economic ideas, distributional conflict and institutional change. *World Politics*, 54 (oct.) 1-26, 2001. / CAMPBELL, J.L. *Institutional Chance and Globalization*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2004./ HALL. P.A. *Policy Paradigms, Social Learning on the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296, 1993.

novos institucionalismos é que, ao trazerem as instituições de volta ao cenário teórico, em resposta à corrente behaviorista, esses autores definiram instituições de forma bastante determinante sobre os agentes¹⁶. Os agentes, quando aparecem, foram fixados em termos de preferências imutáveis e das normas às quais estão sujeitos (Schmidt, 2008).

Esses autores encontram nas idéias um elemento que contrabalança a natureza estática e determinista das instituições nas suas explicações. Isso não significa que esses autores abandonaram seu institucionalismo de origem. Ao contrário, em comum entre os diversos autores do ID, está o fato de tratarem as idéias dentro do contexto institucional de um dos três novos Institucionalismos (Histórico, Sociológico e da Escolha Racional). O ID vem, na verdade, mitigar as premissas dos três institucionalismos, oferecendo uma nova opção de abordagem ao conjunto de ferramentas teóricas da Ciência Política. Representa um desafio aos institucionalismos, desafio esse ontológico (acerca do que são instituições e como elas são criadas, mantidas e alteradas) e epistemológico (acerca do que é possível conhecer sobre as instituições e o que as faz serem mantidas ou alteradas vis-a-vis as normas e interesses).

Essa nova abordagem tem sido combinada com os três institucionalismos por trazer uma visão mais dinâmica da mudança (e também da continuidade). Para o ID, as ideias e discursos são capazes de ultrapassar obstáculos que os três institucionalismos tradicionais colocam como intransponíveis. Em outras palavras, o ID oferece uma abordagem teórica complementar dentro da qual é possível teorizar acerca de como e quando as interações discursivas possibilitam aos agentes transpor as barreiras à mudança consideradas pelos três institucionalismos: a estrutura de incentivos, as regularidades históricas (*path dependency*) e as normas culturais introjetadas.

Uma particularidade importante do ID para Schmidt (2008) é que ele define as instituições como simultaneamente *estruturas* e *construtos* internos aos agentes, o que resulta em uma abordagem mais dinâmica e mais centrada nos agentes que produzem e transportam as ideias. Os três institucionalismos, por seu lado, tratam as instituições como dadas (uma vez que foram criadas). O Institucionalismo Histórico as vê como estruturas históricas que se perpetuam via *path dependency*, o Institucionalismo da Racional e Sociológico enquanto contexto dentro do qual os agentes se movimentam, a saber, a estrutura de incentivos no primeiro e as normas sociais no segundo.

¹⁶ O termo usado por Schmidt (2008) para definir as instituições nos novos institucionalismo é *sticky*, traduzido livremente por “pegajoso”, “aderente” ou ainda “pesado”.

Segundo Schmidt (2008), nos três institucionalismo as instituições são externas aos agentes. Os agentes são colocados como seguidores de regras, estabelecidas de diferentes maneiras por cada corrente institucionalista: a lógica do cálculo ótimo (Institucionalismo da Escolha Racional), a lógica da adequação às normas sociais (Institucionalismo Sociológico) e a lógica do *path dependency* (Institucionalismo Histórico). O pouco espaço deixado aos atores – subordinação dos atores às estruturas – torna a mudança institucional difícil de ser explicada por esses autores, daí a recorrida dos institucionalismos às ideias e ao discurso como tentativa de dar conta das mudanças assistidas.

Como já mencionado, o ID considera as instituições como *dadas* – ou seja, o contexto dentro do qual os atores pensam e se agem – e ao mesmo tempo como *contingentes*, resultado dos pensamentos e ações dos tais agentes. Como consequência desse raciocínio, a ação não é vista como produto do cálculo maximizador dos agentes, do *path dependency* produzido pelas ações pretéritas ou da lógica de reprodução das normas. O ID desnaturaliza a noção - que está presente no institucionalismo - de atores enquanto seguidores de regras. Baseando-se em noções filosóficas como a de *background abilities* de Searle, sociológicas como a de *habitus* de Bourdieu e psicológicas como a *dissonância cognitiva*, o ID entende a ação humana não como apenas reprodução das regras, mas como constituída pelas instituições e ao mesmo tempo construtora dessas.

Apesar de tecer uma crítica às três vertentes institucionalistas, o ID não existe sem o institucionalismo. Pode ser visto como complementar a essas três abordagens. As instituições enquadram os discursos, definindo os contextos dentro dos quais certos tipos de discursos são mais ou menos aceitáveis e interações discursivas podem se desenvolver. Os três novos institucionalismo são, então, o background para análise de um conjunto particular de idéias e regularidades discursivas em um determinado contexto.

Se crescente atenção tem sido dada às idéias e ao discurso na produção da mudança e da continuidade da instituições dentro da Ciência Política, resta importante saber como esse campo tem definido conceitualmente esses dois elementos causais. Béland e Cox (2011) definem ideias enquanto *crenças causais*. Essa definição dos autores se desdobra em três dimensões. Primeiramente, as idéias, sendo elas crenças, são produtos da cognição humana. São produzidas nas mentes humanas e estão conectadas ao mundo material por meio da interpretação do que está ao redor do agente. Em segundo lugar, os autores afirmam que as idéias propõem conexões entre as coisas e entre os agentes. Essas conexões podem ser claramente causais - afirmando que um evento foi responsável por outro – ou sugerir

causalidade de maneira mais informal, estabelecendo relações entre pessoas e eventos. E por fim, Béland e Cox (2011) apontam que as idéias, enquanto crenças, proveem guias para a ação, ajudando os atores a pensar nas formas de enfrentar os problemas reconhecidos.

Acerca da definição de discurso, recorro a Schmidt (2008), ao apontar a importância de se olhar não somente para o conteúdo das idéias, mas também para o processo interativo pelo qual elas são geradas, legitimadas e transmitidas pelos diferentes atores. Em sua definição de discurso, Schmidt (2008: 305) sintetiza:

Discourse is not just ideas or ‘text’ (what is said) but also context (where, when, how and why it was said). The term refers not only to structure (what is said or where and how) but also to agency (who said what to whom).

Os autores adeptos do Institucionalismo Discursivo têm discutido de diversas formas o papel das ideias e discursos no mundo político. Uma das grandes questões levantadas é *porque* e *como* algumas ideias se tornam políticas de estado, programas ou filosofias políticas que dominam a realidade. Esse parece ser o caso do estudo das ideias no campo econômico, como os trabalhos de Mark Blyth (2001) e desse autor juntamente com Rawi Abdelal e Craig Parsons (2010). Outros estudos tem apontado a influência causal direta dos discursos, demonstrando que nenhum outro fator estrutural daria conta de explicar as mudanças (ou continuidades) percebidas e portanto, colocando de lado as explicações tradicionais dos três novos institucionalismos (Schmidt, 2008).

2.2.1. *Das idéias para a ação*

Seguindo o raciocínio de Schmidt (2008;2011) e Blyth (1997) para o ID é tão importante conhecer o conteúdo das ideias quanto o processo através do qual essas ideias são transportadas, adotadas e, por vezes, até adaptadas para se chegar a um resultado institucional de mudança ou continuidade. Como já mencionado, para se compreender as ideias em ação (ou seja, o discurso segundo Schmidt[2008]) e entender como algumas delas tem sucesso em operar mudanças ou a continuidade, é imperativo ao pesquisador olhar para *quem* as elabora e transporta e *como*, *onde* e *porque* o fazem.

O mais novo dos institucionalismos – o Discursivo - tem avançado na compreensão da dinâmica dos discursos em operar a mudança ou a continuidade. Schmidt (2008; 2011) é uma das autoras mais preocupadas com a questão da agência dentro do campo institucionalista, daí seu esforço em desenvolver como as ideias são operadas pelos agentes. Para ela, para se traçar

o caminho causal de uma ideia na promoção da mudança ou a continuidade institucional é necessário compreender o processo de construção do discurso e de comunicação política nas duas sub-esferas da “esfera pública”, conceito esse que ela empresta de Habermas (*apud* Schmidt, 2008;2011). A primeira esfera é onde impera o discurso coordenativo. Essa esfera discursiva consiste nos indivíduos e grupos que estão no centro da construção de uma política pública, ou seja, na criação e elaboração de justificativas que provem a importância e conveniência de uma política. É composta pelos atores – como movimentos sociais, organizações da sociedade civil, especialistas, burocratas, agentes políticos eleitos – que buscam construir um consenso acerca das ideias que irão defender. Assim, a esfera do discurso coordenativo é uma esfera de pessoas e grupos que estão conectadas – de forma mais o menos forte - pelo fato de compartilharem ideias comuns acerca de um problema social e das soluções para ele. A esfera do discurso coordenativo também conta com empreendedores ou mediadores, atores capazes de articular os outros agentes e grupos e suas idéias, servindo como catalizadores de mudanças.

Já a esfera do discurso comunicativo consiste em indivíduos e grupos envolvidos na apresentação, deliberação e legitimação das idéias para o público em geral. No processo de comunicação para a sociedade como um todo, líderes políticos, porta-vozes do governo, líderes partidários, especialistas em comunicação e marketing político e outros comunicam e difundem para o público mais amplo as ideias desenvolvidas na esfera coordenativa. As ideias são, então, lançadas para o mundo para discussão. A esfera comunicativa, além dos atores encarregados de difundir as ideias é composta por atores que irão discutir e se posicionar sobre o conteúdo delas. Tratam-se dos membros dos partidos que estejam na oposição, as organizações da mídia, intelectuais, think tanks e movimentos sociais que não participaram da elaboração das ideias na esfera coordenativa. Pode-se dizer que toda a sociedade participa da esfera coordenativa, pois qualquer cidadão pode expressar sua opinião acerca das idéias apresentadas. Os cidadãos comuns podem se organizar contra o estabelecimento de uma ideia nessa esfera ou ainda se expressar por meio de espaços participativos, pesquisas de opinião e, enquanto membros do eleitorado, votar ou deixar de votar em um candidato que defenda a referida ideia. Assim, ao estudar a esfera comunicativa, os institucionalistas discursivos enfatizam o uso das idéias no processo de convencimento das massas.

Schmidt (2008) relata que a produção e comunicação de discursos frequentemente acontece de forma *top-down*, ou seja, as elites políticas geram idéias que são comunicadas massivamente ao público, entrelaçando as esferas coordenativa e comunicativa. No entanto, o

processo também pode ser de maneira bottom-up. Por vezes, pode não haver nenhuma ligação entre as duas esferas. A esfera do discurso coordenativo pode permanecer restrita e nem chegar ao público mais amplo, ou seja, alguns assuntos podem ficar restritos a essa primeira esfera.

Mark Blyth (2001) também tem trazido elementos para pensar como as ideias se tornam ação social, em especial no campo da economia política. Em seu estudo acerca da emergência e transformação do modelo econômico sueco, o autor, sem deixar de lado os fatores estruturais que concorreram para mudança de paradigma, enfatiza o papel causal que algumas ideias tiveram na conformação desse modelo. O autor mostra que as ideias contestando e deslegitimando instituições existentes começaram o processo de mudança do modelo sueco, antes da ocorrência de fatores estruturais e choques externos.

Respondendo às abordagens preocupadas exclusivamente com os fatores materiais da mudança, Blyth (2001) traz importantes conceituações para pensarmos como as ideias podem atuar na mudança e na continuidade. Assim, examina o papel das ideias como operadoras do desenho institucional (*institutional design*), contestação institucional (*institutional contestation*) e reforço institucional (*institutional reinforcement*). Para tal, as ideias são conceitualizadas por ele de três maneiras: enquanto “*institutional blueprints*” durante períodos de incerteza, “armas” em disputas por recursos e “cognitive locks”.

Ao falar de ideias como *institutional blueprints*, Blyth (2001) considera que a referência à estrutura, sozinha, não é capaz de prever o *porquê* um determinado tipo de instituição ganha força em resposta a uma crise. As ideias são importantes pois são capazes de reduzir as incertezas em tempos de crises de paradigmas e tornar a construção institucional possível. Para o autor, em circunstâncias de grande incerteza, como em épocas de crises estruturais na economia, as ideias se tornam extremamente importantes. Ao definir e promulgar ideias acerca de como deve operar o sistema econômico, as ideias econômicas reduzem as incertezas ao explicar o fenômeno e projetar as formas institucionais que darão conta de resolver a crise. Visto dessa perspectiva, o fato dos grupos de interesse gestarem e promoverem ideias se tornam um recurso de poder crucial para promover suas mudanças em período de instabilidades.

Relacionada à noção de *blueprints*, está a afirmação do autor de ideias enquanto *armas* na disputa entre os grupos de interesse. Em seu raciocínio, se as instituições existentes são resultado de ideias econômicas do passado acerca de como a economia funciona e deve funcionar, então, o desenvolvimento de ideias alternativas é um pré-requisito para mudança institucional. Ao oferecer uma crítica científica e normativa às instituições econômicas

existentes, as ideias enquanto armas na disputa política permitem aos agentes desafiar os arranjos existentes.

Por fim, as ideias entendidas como *cognitive locks*, ou “cadeados cognitivos”, aproximam o papel importante das ideias do acarbouço já construído pelo Institucionalismo Histórico. O que Blyth (2001) sugere é que se o *path dependency* ocorre, conforme defendem os institucionalistas históricos, isso é função também das ideias, que uma vez institucionalizadas, produzem efeitos independentemente das circunstâncias ou atores que as patrocinaram inicialmente. Neste caso, as ideias podem condicionar a trajetória dos arranjos institucionais. Há certas ideias, movidas por *think tanks* e empreendedores, que tornam os atores sociais “prisioneiros” de esquemas mentais pré-concebidos e tidos como certos.

Todos os autores aqui mencionados levantam a importância das ideias na construção, mudança e continuidade institucional. Schmidt (2008; 2011) enfatiza a contribuição das ideias para os três institucionalismos, apontando o ID como estratégia complementar a eles para explicar a mudança nas instituições. Já Blyth (1997), aponta, de forma mais radical, que as ideias são pré-requisitos para a mudança institucional, enfatizando as grandes rupturas. No caso dos períodos de mudanças radicais nas instituições econômicas estudadas por Blyth (1997), esses estiveram ligados a ideias econômicas críticas que disputavam espaço no cenário da política econômica. Uma vantagem do ID é que ele tem permitido dar maior ênfase à disputa por recursos entre coalizões políticas com desigual distribuição de poder bem como vem sendo utilizado em estudos de agenda setting, elucidando processo de *issue definition* (Schmidt, 2008; Metha, 2011). Para Schmidt (2008) e Blyth (1997;2001), as ideias também proveem as condições necessárias para ação coletiva dos atores interessados na mudança do *status quo*. As ideias são capazes de construir pontes entre atores que poderiam estar isolados, mobilizar atores para uma questão e ainda modificar interesses.

Esses autores reforçam que ao pesquisador da mudança institucional mais do que a origem de determinada ideia, importa saber como elas se proliferam e determinam as agendas políticas.

2.3. Modelo do Equilíbrio Pontuado e o Institucionalismo Discursivo: crítica e diálogo possível

O olhar teórico sobre as ideias enquanto elementos causais dos processos de mudança institucional tem representado uma crítica à abordagem do equilíbrio pontuado. Segundo Blyth (2001), os modelos que veem a dinâmica institucional como sendo uma alternância entre

momentos de equilíbrio (de mudanças incrementais) e pontuações que ensejam novos equilíbrios dão pouca relevância ao papel das ideias e tratam os interesses dos agentes como sendo dados pela sua posição na estrutura. Além disso, aponta que nos trabalhos adeptos desse modelo o novo equilíbrio, estabelecido pós-ruptura, é pouco explicado, colocado de maneira quase que automática como produto do momento de ruptura. Argumenta o autor que os elementos estruturais trazidos pelo equilíbrio pontuado são insatisfatórios para se compreender a mudança institucional e que maior foco sobre as ideias ajudaria a melhor explicar tanto as épocas de feedback negativo quanto o estabelecimento de novos momentos de equilíbrio.

Schmidt (2008) também tece uma crítica ao institucionalismo histórico, especificamente acerca de como trata a mudança. Segundo ela, a mudança é em geral explicada por essa corrente em referência a “conjunturas críticas”, “momentos de equilíbrio pontuado” ou “janelas de oportunidade”, nos quais a estrutura se abre para novas propostas, possibilitando a mudança. Critica a falta de explicação dos institucionalistas históricos de como a mudança é operada quando esses momentos críticos ocorrem. Os institucionalistas históricos que se apoiam no ID têm oferecido explicações aos processos de mudanças nesses períodos críticos a partir da dinâmica das ideias e discursos, o que segundo a autora tem trazido *insights* acerca de como as instituições historicamente transmitidas são reconstruídas em momentos de abertura política.

Outros institucionalistas históricos¹⁷ apontam que o Modelo do Equilíbrio Pontuado tende a focalizar atenção demasiada na importância das "conjunturas críticas" como ponto de partida para ruptura e inovação. Ao longo desses momentos de crise é que os agentes se sobressaem e conseguem se impor sobre as pressões decorrentes da estrutura.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado de fato dá peso importante aos fatores históricos e mudanças externas às instituições que possibilitam a quebra de um monopólio político em um determinado período. No entanto, a mudança institucional dentro dele não pode ser simplificada como sendo apenas resultado dessas conjunturas críticas.

O Modelo do Equilíbrio Pontuado envolve ao menos três elementos importantes na dinâmica que compõe sua explicação da mudança (e da continuidade) institucional: os **grupos de interesse tentando promover suas idéias e visões de mundo**, em **lócus institucionais favoráveis** a elas e a busca pela **atenção limitada dos líderes governamentais** dentro do sistema macro-político.

¹⁷ Refiro-me as institucionalistas que apregoam a predominância da mudança gradual, sugerindo que a maioria das formas de mudanças institucionais ocorre na ausência de momentos críticos, como Thelen (2003) e seus colaboradores (Streeck; Thelen, 2005).

Dentro desse modelo, os grupos de interesse disputarão a atenção escassa do sistema macro-político para suas *policy images*. Chegar ao macro-sistema político, atraindo atenção de parlamentares e agentes do executivo, é o objetivo de todo grupo que pretende promover mudanças sociais em algum campo. A maioria das mudanças em políticas públicas ocorrem em períodos de elevada atenção ao problema, segundo Baumgartner e Jones (2009). A política de atração de atenção é ao mesmo tempo produzida pelos grupos mobilizados para a mudança de uma questão, que tentam fazer difundir suas imagens, quanto resultado de processos externos aos grupos que criam um ambiente receptivo para novas ideias, como os “*focusing events*”, eventos que fazem com que a atenção do macro-sistema se volte para um problema (crises, tragédias, datas comemorativas). Apesar de reconhecer a importância dessas janelas de oportunidade, para Baumgartner e Jones (2009) essa é uma abordagem incompleta para tratar a mudança. No âmbito do Modelo do Equilíbrio Pontuado, não basta a ocorrência desses momentos favoráveis para explicar as mudanças institucionais drásticas. Tais mudanças vêm sempre com novas *issues definition*. O cerne de uma nova *issue definition* é sempre a disputa entre grupos para estabelecer e institucionalizar suas *policy images*.

Novas *issue definition* são produto do conflito e de grandes esforços dos grupos de interesse para se lograr mudanças maiores. Nesse processo, as *policy images* tem papel essencial na definição do problema a ser enfrentado e nas soluções a serem privilegiadas. Nesse ponto, uma ponte com o Institucionalismo Discursivo é possível. As imagens que serão levadas ao macro-sistema são compostas, sobretudo, por ideias, entendidas aqui como crenças causais (Béland; Cox; 2011). O conflito político envolve, nesse modelo, disputas em torno da definição de *policy images* dos problemas e das soluções. O Equilíbrio Pontuado possibilita ao pesquisador entrever as disputas de grupos, redes, coalizões de defesa na busca de visibilidade para suas ideias.

Como aponto nos próximos capítulos, as ideias promovidas pelo movimento negro brasileiro tiveram papel importante no agendamento de políticas de interesse desse grupo, entre elas, a titulação de terras de quilombo em um momento de abertura institucional. Recorrer ao ID foi uma estratégia teórica que buscou dar visibilidade ao conteúdo das ideias e ao processo de transporte dessas à arena decisória (o discurso) pelos atores, admitindo sua importância na busca por uma explicação causal minimamente suficiente. Parto das afirmações introdutórias de Béland e Cox (2011) de que toda ação política é motivada por ideias e que as explicações

históricas que levam em conta as ideias elaboradas e transportadas pelos agentes trazem um panorama mais rico dos fenômenos políticos.

Assim, as ideias tem um papel importante dentro do Equilíbrio Pontuado, tanto para manutenção de monopólios políticos quanto para destruição de hegemonias antigas e inovação institucional. Os subsistemas políticos descritos por Baumgartner e Jones (2009) se mostram dinâmicos, sendo caracterizados como arenas instáveis, de constante disputa entre grupos interessados em estabelecer monopólios de ideias e entendimentos. A dificuldade em estabelecer uma hegemonia faz com que muitos subsistemas não sejam dominados por um monopólio, sendo, ao contrário, disputado por vários grupos e suas ideias. Os grupos de interesses e suas ideias participam tanto na manutenção quanto na alteração institucional. Os momentos de feedback negativo não são momentos ausentes de agência, mas representam momento de manutenção do poder de influência de algumas *policy images* por seus defensores. Reconhecendo a importância que a dependência da trajetória – o *path dependency* – exerce sobre as políticas públicas (reconhecimento esse que é compartilhado pelo Institucionalismo Discursivo de Vivian Schmidt e Mark Blyth), o Equilíbrio Pontuado descreve essa dificuldade em mudar a rota de uma instituição com base na existência de monopólios de entendimentos carregados por grupos dominantes.

Enxergo, portanto, pontos de compatibilidade entre o ID e o Modelo do Equilíbrio Pontuado tendo em vista o papel importante atribuído às ideias dentro desse último e uma maior capacidade participativa dos agentes dentro dos subsistemas na manutenção e alteração das instituições do que seus críticos apontam. O fato de colocar ênfase na atuação dos subsistemas, produzindo *policy images* e buscando atenção da arena decisória o aproxima do enfoque do ID, em que os atores políticos por meio das ideias, exercem grande influência na inovação, adaptação e mudança institucional.

O olhar sobre o processo de difusão e transporte das ideias até à arena decisória macropolítica pretende revelar a atuação dos atores por trás da construção dessas ideias (o que falam, quem fala, onde falam e porque o falam). Uma crítica que cabe ser feita ao Modelo do Equilíbrio Pontuado é que os atores por trás da elaboração das *policy images* e o processo discursivo ficam pouco visíveis, o que por vezes, leva à impressão de que as ideias participam “sozinhas” do processo de agendamento, esbarrando em momentos críticos e resultando no agendamento.

Parto nessa pesquisa de uma *lógica da comunicação*, que opera a junção entre ideias e instituições, apregoada por Schmidt (2008), visando mostrar o processo discursivo nas esferas

coordenativa e comunicativa por trás da mudança institucional aqui estudada. Estudar o processo discursivo de mudança institucional não tem significado, para os adeptos do ID, o abandono da importância do contexto institucional. À lógica da comunicação política descrita pela autora, combino uma *lógica de atração da atenção* da arena decisória, descrita pelo Modelo do Equilíbrio Pontuado, que combina tanto a disputa entre grupos por visibilidade quanto a ocorrência de janelas de oportunidades, que criam ambientes receptivos e podem facilitar o agendamento de determinadas questões. A partir dessa segunda lógica, demonstro a passagem da discussão racial no Brasil dos subsistemas para o macro-sistema político, atentando também para os fatores externos que concorreram para o agenda-setting.

Essa teorização eclética não tem por objetivo sintetizar as duas abordagens, criando um único modelo. Tratou-se de uma estratégia pragmática que visa responder a um problema de pesquisa considerado complexo, que, nas incursões empíricas, revelou tanto a força das idéias quanto os fatores externos aos grupos para compreensão do agendamento.

CAPÍTULO 3 – CENAS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988: FORMAÇÃO E IDÉIAS DO MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO

A década de 1980 foi um período repleto de movimentos e lutas sociais no Brasil. Além da influência exercida por movimentos sociais de outros países cujas idéias aportavam no Brasil, tal movimentação se deu, sobretudo, devido ao processo de abertura política e ao fim da ditadura militar. Cardoso (1995) afirma que a participação popular aumentou sensivelmente nos anos 1980, abrindo-se novos canais de diálogo entre o Estado e sociedade e incorporando-se novos atores na cena política que trouxeram uma visão renovada de justiça social. Chamado também de período de renascimento da sociedade civil, os diversos movimentos atuantes à época tinham como ponto comum o enfrentamento ao autoritarismo social que permeava o conjunto de relações políticas, econômicas e culturais.

A rearticulação do movimento negro e construção do discurso que constituiria a base do agendamento de ações consideradas anti-racistas no corpo da Carta Magna de 1988 se inicia com essa reabertura política do sistema de governo brasileiro. A reabertura política possibilitou a retomada de atividades de entidades negras existentes e o maior diálogo entre elas.

Não é possível traçar o agendamento da política de regularização fundiária para quilombos sem adentrar a trajetória do movimento negro dos anos 70 e 80 no Brasil. Adiante que esse movimento negro, urbano, nascido nas grandes capitais, encampa as demandas

territoriais das comunidades negras rurais brasileiras e será o empreendedor político responsável pela passagem da questão do subsistema à arena decisória. Sem negar a importância dos fatores estruturais e conjecturais que concorreram para as vitórias obtidas por esse movimento na ocasião da Constituição de 1988, esse trabalho enfatiza a também a existência de fatores ideacionais que contribuíram para que tais inovações institucionais fossem possíveis, com foco na política pública de terras de quilombo. A referência ao momento Constitucional e ao centenário da morte de Zumbi – que conferiu visibilidade ao tema racial - que aconteceram em 1988 não são suficientes para explicar o agendamento da política aqui em questão.

O presente capítulo tem por objetivo traçar o ressurgimento do movimento negro no Brasil dos anos 70 e 80, período pré-Constitucional, bem como as idéias que estiveram no cerne de suas reivindicações e acabaram por lograr frutos expressos na Constituição de 1988. Neste capítulo também situo o lugar do quilombo dentro do discurso transportado pelo movimento negro no período pré-Constitucional.

Não foi objetivo deste estudo fazer uma análise completa dos conteúdos do discurso do movimento negro contemporâneo a partir de vastas fontes primárias. Vale-se aqui da literatura histórica e antropológica e algumas fontes primárias apontadas pela literatura como relevantes para tecer o caminho de como o fenômeno quilombo foi tratado pela militância negra no período pré-Constituição de 1988 e como esse grupo de interesse operou uma mudança na imagem do fenômeno. Nesse ponto, o trabalho segue o foco de Schimidt (2008) no *discurso*, que visa revelar conteúdo das idéias mas também o processo interativo pelo qual as ideias são transmitidas.

3.1. Teorias e ideias raciais no Brasil – do século XIX à organização do movimento negro contemporâneo

O século XIX conheceu o período do desenvolvimento e afirmação da ciência positivista e determinista. A publicação de *A origem das espécies*, de Charles Darwin, em 1859, estabeleceu as bases para a disseminação do paradigma evolucionista nas ciências naturais e também no pensamento social. O vocabulário evolucionista como “adaptação” e “sobrevivência do mais apto” ganhou espaço no universo intelectual que debatia as diferenças e similitudes entre os povos e raças. Para a escola evolucionista social, a humanidade seria uma só, com uma única origem e história e se desenvolveria linearmente por meio de estágios sucessivos. A humanidade, para os evolucionistas, é representada por uma pirâmide, dividida em estágios que

iam da selvageria – uma espécie de infância - à civilização, cujo modelo era a sociedade européia da época (Laraia, 1979).

As máximas de Darwin para o mundo natural também foram recuperadas por filósofos para apontar as diferenças entre as raças como sendo essenciais. Esses teóricos ficaram conhecidos como darwinistas sociais e transformaram a diferença em objeto de estudo, objeto da ciência. Dentre os darwinistas sociais, tiveram grande eco os deterministas raciais. Distanciando-se do princípio da humanidade como uma e igual, autores como Arthur de Gobineau e Le Bon acreditavam na correspondência entre as características físicas e as características sociais, determinando que a divisão do mundo em raças corresponderia a uma divisão entre culturas. Conformou-se também uma doutrina psicológica coletiva, que estabelecia relações entre comportamento e raça.

Esse saber sobre as raças gerou um ideal político de sociedade. A partir do diagnóstico da inferioridade moral e cultural de algumas raças, cunhou-se uma prática dentro do darwinismo social, a eugenia. Com a respeitabilidade da ciência, a eugenia tinha por objetivo intervir na reprodução da sociedade para uma suposta melhoria biológica, moral e cultural (Schwarcz, 1996).

No Brasil, até o século XX, as teorias do determinismo racial tiveram impacto no pensamento social, tendo sido adotadas nas instituições de pesquisa e de ensino brasileiras predominantes na época. De forma geral, destacavam o caráter essencial das raças e o lado nefasto da miscigenação, já avançada no Brasil.

Os primeiros escritos sobre o negro brasileiro seguiam essa orientação. O psiquiatra Raimundo Nina Rodrigues foi o primeiro intelectual a escrever sobre a influência da raça e da cultura negra sobre o comportamento e a sociedade. Em seus estudos sobre criminalidade e loucura, Nina Rodrigues pressupõe o desigual desenvolvimento filogenético da humanidade entre suas diversas raças e atribui à presença do negro a responsabilidade pelo subdesenvolvimento brasileiro (Laraia, 1979). O autor aceitava os ditames do racismo científico, inclusive suas asserções acerca da inevitável “degenerescência mulata” de um país miscigenado (Andrews, 1997)

O pensamento do autor exerceu grande influência no meio acadêmico baiano, tendo escrito entre 1886 e 1906 uma série de artigos no campo da medicina associada à questão racial. Nina Rodrigues foi editor chefe e professor da Faculdade de Medicina da Bahia, tendo influenciado dezenas de autores na adesão das ideias deterministas raciais (Andrews, 1997).

Oliveira Vianna (1883-1951), já adentrando o século XX, avançou mais que Nina Rodrigues no desenvolvimento das ideias da inferioridade dos negros mestiços. Apregoava que a nação brasileira não estava fadada à inferioridade cultural dos países onde predominava a raça negra. O incremento no contingente de brancos operaria uma melhoria geral na “cultura” do país. Segundo Andrews (1997), a tese do branqueamento salvou o Brasil da triste perspectiva de degeneração racial inevitável e reverteu-se em ações estatais concretas. A Constituição de 1891 proibiu a imigração africana e asiática para o país e os governos federal e estaduais da Primeira República (1891-1930) empreenderam esforços orquestrados no sentido de atrair a imigração européia ao país.

Não se trata aqui de citar todos os autores que difundiram esse pensamento, mas de apontar que, nesse contexto, a presença do negro e a mestiçagem existente era descrita como constituindo explicação central para o atraso do país e que a discussão racial deixava de lado o debate sobre as condições de cidadania do negro no Brasil (Schwarcz, 1996).

Foi nos 1930 que o papel do negro e da mestiçagem passou a ser concebido de forma menos pejorativa. A obra *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre (1992), introduz o pensamento culturalista americano como modelo de análise das relações raciais no Brasil, desqualificando o modelo biológico. Se vale do critério histórico-cultural para caracterizar as raças. Desse modo, analisa as relações íntimas entre senhores e escravos. A partir do estudo do contato sexual entre senhores brancos e escravas negras, o autor aponta uma união harmoniosa das raças, simbolizada e corporificada pelos mulatos racialmente mistos, que Freyre considerava não como um estágio humano na estrada do embranquecimento, mas como elemento característico da sociedade brasileira.

A análise do autor qualifica positivamente a sociedade senhorial e vê a miscigenação apenas pelo lado positivo e cordial, pouco destacando a violência inerente ao tema. Para Freyre, o preconceito existente decorre da situação de classe e não de raça (Schwarcz, 1996; Laraia, 1979). Freyre é apontado como o intelectual brasileiro mais importante da construção da idéia de que o Brasil seria uma democracia racial, idéia que ganhou grande importância nas ciências sociais brasileiras e tornou-se o centro da construção da identidade nacional do país. Segundo Andrews (1997), os escritos de Freyre tornaram-se a base de uma nova ideologia semi-oficial propagada em declarações públicas, escolas e universidades, e na mídia nacional.

Nos anos 30, pesquisadores estrangeiros são atraídos para o estudo das relações raciais no Brasil. Entre eles está o americano Donald Pierson, que desenvolveu estudos acerca da situação do negro na Bahia, tendo publicado o livro *Negroes in Brazil: A study of race contact*

at Bahia (1942), fruto de seus estudos realizados entre 1935 e 1937. Pierson confirma o argumento de Freyre do preconceito como uma questão de classe. Ressaltou que o problema dos descendentes de escravos era econômico e educacional e não racial. Assim, a Bahia seria um lugar de convivência pacífica entre brancos e negros, um exemplo de harmonia racial a ser seguida. Em síntese, segundo Laraia (1979, 165):

Os trabalhos de Freyre e de Pierson caracterizam a primeira das posições acadêmicas sobre o assunto: aquela que atribui às diferenças de classes e das tensões sociais o problema do negro. A segunda posição seria aquela que, mesmo admitindo a existência do preconceito, alega que o critério de cor é irrelevante para a definição dos diversos grupos sociais.

Até os anos 50, intelectuais brasileiros sustentaram internacionalmente que o Brasil era um grande “laboratório racial”, que serviria de exemplo para possibilidades de convivência pacífica entre as raças outros países, se comparado com os Estados Unidos e com a África do Sul.

No entanto, é nessa mesma década que ocorre uma mudança na abordagem dos estudos sobre a questão racial, que passa a ser tratada sob o ângulo da produção de desigualdades (Plínio dos Santos, 2010). Interessada pela imagem de laboratório racial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) patrocinou um conjunto de pesquisas sobre as relações raciais no Brasil.

É frequente a afirmação de que as pesquisas patrocinadas pelas UNESCO frustraram a expectativa inicial da instituição. Os trabalhos produzidos tiveram em comum o reconhecimento da existência do preconceito e da discriminação racial no Brasil. Tais estudos foram um catalisador da produção sobre a situação racial brasileira (Maio, 1999). Grande número de obras foram publicadas nos anos 60 e 70, como *Branços e negros e São Paulo* (1959), de Roger Bastide e Florestan Fernandes; *As metamorfoses do escravo*, de Octávio Ianni (1962); *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional*, de Fernando Henrique Cardoso (1962), *A integração do negro na sociedade de classes* (1965) e *O negro no mundo dos brancos* (1972), de Florestan Fernandes.

A partir dos anos 50, iniciou-se assim, um ataque ao mito da democracia racial. Para os autores dos anos 70 não existem mais dúvidas de que o preconceito racial existe no Brasil. A idéia de uma democracia racial brasileira dificultava a percepção das desigualdades raciais existentes na sociedade. Problematizando nossa heterogeneidade cultural e racial, Florestan

Fernandes, lamentava à época que enquanto no meio acadêmico tecia-se o consenso da inexistência da convivência harmônica e democrática entre as raças, a sociedade mais ampla estava pouca atenta para os significados dessas descobertas científicas. A crença na democracia racial ainda vigorava entre os “leigos” (Fernandes, 1960). George Andrews (1997), apesar de reconhecer que durante os anos 80 a democracia racial perdeu seu domínio inquestionável na vida nacional brasileira, aponta que no período da ditadura militar (1964-85) foi justamente quando o discurso de unidade nacional baseado na idéia de democracia racial era mais evidente. O combate ao mito da democracia racial bem como a afirmação de uma identidade negra foram os grandes temas que permearam as lutas do movimento negro contemporâneo que se constitui na década de 70 no Brasil, o qual descrevo brevemente a trajetória, tendo em vista sua importância para o agendamento do direito à propriedade das terras de quilombo.

3.2. A formação e as idéias do movimento negro contemporâneo no Brasil

A organização de movimentos negros surge no Brasil ainda nos anos 30 como reação à discriminação e à segregação racial percebidos, mas sem contestar a idéia de que o Brasil era um lugar de privilegiado convívio entre as raças¹⁸. Depois de um novo período repressivo, que adormece a sociedade civil entre 1964 e 1978, o protesto negro recupera toda a sua veemência nos anos 70. A reabertura política possibilitou a retomada de atividades de entidades negras existentes e o maior diálogo entre elas. Pode-se afirmar, portanto, que a abertura política gradual permitiu a rearticulação do movimento negro no Brasil. Episódios de discriminação racial também foram catalisadores dessa rearticulação de uma rede organizações e lideranças, culminando com a fundação do Movimento Negro Unificado (MNU) Nesse período, desenvolve-se um discurso que constituiria a base do agendamento de ações consideradas anti-racistas no corpo da Carta Magna de 1988.

O chamado movimento negro contemporâneo assume claramente posição contrária à ideia de democracia racial e unidade nacional levadas à cabo pelos sucessivos governos militares. A luta anti-racista durante esse período foi conduzida a partir da admissão da sua raça, isto é, a percepção racializada de si mesmo e dos outros. A raça e a identidade racial foram

¹⁸Nessa que é chamada por Domingues (2007) de primeira fase do movimento negro e vai até a implantação do Estado Novo em 1937, a organização mais preeminente é a Frente Negra Brasileira. O movimento negro, nessa primeira fase, é caracterizado também pela busca de inclusão do negro na sociedade, mas tendo um caráter assimilacionista, sem a busca pela transformação do ordem social vigente e com forte matriz nacionalista.

utilizadas como elemento de mobilização e mediação das reivindicações políticas em torno de um projeto comum de nação mais igualitária (Guimarães, 1995).

Muitos grupos militantes surgiram como “institutos de pesquisa” e “grupos culturais”, segundo Santos (1985) pela dificuldade imposta pela censura militar em difundir a noção de “raça” e “racial”, consideradas como incitadoras de separatismos e desagregação social. É preciso lembrar a influência exercida pelo chamado milagre econômico, período de crescimento econômico que ocorreu entre 1968 e 1973, que segundo Santos (1985) acabou proporcionando uma maior entrada de negros nas universidades do que no período anterior, tendo em vista a expansão da rede de ensino superior privada. Muitos integrantes do MNU tinham esse perfil, o que acabou por constituir uma elite intelectual negra que participou da construção das reivindicações dessa população. Esses jovens, em geral, estiveram inseridos em outras redes de mobilizações: estudantil, de engajamento antitadura, formações partidárias clandestinas, todas inspiradas pelo ideário da esquerda política (Rios, 2012).

Um das principais estratégias das organizações encabeçadas por esse público escolarizado eram as reuniões de estudo, leitura e discussão. Consideravam que era necessário conhecer e estudar a história do negro no Brasil, uma história considerada pouco visível. Segundo Pereira (2010), uma das primeiras entidades a promover grupos de discussão e seminários abertos foi o Centro de Estudos Afro-Asiáticos (CEAA), na atual Universidade Candido Mendes, no Rio de Janeiro, no início dos anos 70. As organizações negras da época consideravam importante se aprofundar no estudo da história das relações raciais no Brasil bem como a histórias das lutas que ocorriam nos Estados Unidos e na África. As reuniões do CEAA acabaram incentivando a formação de outros grupos negros importantes no Rio de Janeiro, como a Sociedade de Intercâmbio Brasil-África (SINBA), fundada em 1974 e Instituto de Pesquisas da Cultura Negra (IPCN), fundado em 1975. O Rio de Janeiro vivia ainda um fenômeno cultural que mobilizava jovens negros, era o movimento Soul depois batizado de Black Rio. Os bailes Soul reuniam especialmente estudantes secundários e universitários negro e foi um dos berços do movimento negro nesse estado.

Em São Paulo, uma das primeira organizações do movimento negro foi o Centro de Cultura e Arte Negra (CECAN), fundado em 1972. O CECAN tinha vocação cultural, produzindo peças teatrais e exposições sobre a questão racial, mas também palestras e grupos de discussão sobre a temática. No sul do país, o Grupo Palmares, criado em 1971, nasce da reunião de universitários negros desejosos em estudar a historiografia dos africanos no Brasil. O nome do grupo é escolhido em referência à passagem considerada a mais importante na

história do negro no país. O grupo passou a contar a história de Palmares publicamente e a defender a data da morte de Zumbi como símbolo da luta anti-racista¹⁹.

Na Bahia, outro importante locus de rearticulação do movimento negro, a primeira organização criada nesse período foi o Núcleo Cultural Afro-Brasileiro, entre 1972 e 1973. A entidade também surge como grupo de estudos e debates sobre a questão do negro no Brasil. Ainda no campo cultural, destaca-se o surgimento do Bloco Afro Ilê Ayê enquanto bloco de carnaval que trazia a herança cultural africana para a festa. O bloco afirmava uma estética e uma herança africana, aliando cultura e debate político. Segundo relatos do próprio Movimento Negro Unificado, em Salvador, a militância acabou priorizando as manifestações culturais para falar da situação política do negro, havia muitos atores, dançarinos, entre outros introduzindo o debate racial em suas expressões artísticas (MNU, 1988).

Apesar de existirem organizações e lideranças de perfil popular, foi majoritariamente a organização de negros universitários em centros de estudos que constituiu o processo de base para o surgimento de várias entidades que formariam, futuramente, o Movimento Negro Unificado (MNU, 1988).

Uma data importante para esse movimento é o dia 7 de julho de 1978. Nas escadarias do Teatro Municipal de São Paulo foi realizado um ato em protesto contra a morte de um operário negro em uma delegacia em São Paulo e contra a proibição da entrada de quatro jovens jogadores de vôlei no Clube de Regatas Tietê pelo fato de serem negros. Compareceram ao evento organizações que denunciavam o racismo à brasileira e representantes de mídias negras que retomavam suas denúncias de forma mais incisiva após o período mais fechado da ditadura. Tais episódios de discriminação racial foram catalisadores para o agrupamento de entidades e pessoas (artistas, esportistas, intelectuais) que discutiam a questão racial. Os organizadores, na maioria militantes do Rio e de São Paulo, chamaram a mídia para cobrir o evento, que apareceu numerosa²⁰. Também contaram com a presença de dois intelectuais negros que já tinham destaque à época: Abdias Nascimento e Lélia Gonzalez. Abdias era um militante antigo da causa do negro no Brasil, participou de mobilizações nos anos 40 e 50, foi fundador do Teatro

¹⁹ Cf. SILVEIRA, Oliveira Ferreira. Depoimento ao CPDOC. In: ALBERTI, V.; PEREIRA, A.A. Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007. Oliveira Silveira foi um dos fundadores do Grupo Palmares, no Rio Grande do Sul.

²⁰ Relatos Amauri Mendes Pereira e Yedo Ferreira, dois dos fundadores do MNU. Ambos foram também fundadores da Sociedade de Intercâmbio Brasil-África (Sinba) e integraram a direção do Instituto de Pesquisa das Culturas Negras (IPCN), no Rio de Janeiro. Alberti e Pereira, op. cit., p.136-142.

Experimental do Negro e no final dos anos 70 já tinha escrito livros sobre a temática. Também mantinha relações com movimentos negros de outros países, tendo em vista o período em que esteve no exílio. Lélia é apontada como uma das militantes mais atuantes das décadas de 1970 e 1980, tendo atuado na fundação do IPCN. Era doutora em antropologia e professora universitária (Alberti; Pereira, 2007).

O ato, que teve repercussão nacional, foi a primeira ação do recém-formado Movimento Negro Unificado (MNU), que parece ter sido responsável pela difusão da noção de “movimento negro” como designação genérica para diversas entidades e ações a partir daquele momento (Pereira, 2008; Pereira, 2010). O ato recebeu moções de apoio de diversas entidades que de alguma forma estavam ligada à questão negra em outros estado, em especial no Rio de Janeiro e Bahia. Além disso, tornou-se um marco e uma espécie de impulsionador para a criação de diversas entidades negras pelo Brasil afora, com diversas finalidades, entre as quais se destacam entidades culturais, políticas e jurídicas, que tem em comum a luta contra o racismo. O movimento apregoava a necessidade de combater o racismo a partir da luta política (e não da assimilação), formando “centros de luta” nos bairros, nas prisões, nos terreiros de candomblé e umbanda, nos locais de trabalho e nas escolas. Isso fica expresso sobretudo na Carta aberta à População divulgada no ato público de lançamento no MNU (MNU, 1988).

A primeira Assembléia do MNU foi realizada no dia 23 de julho do mesmo ano e envolveu somente entidades do eixo RJ-SP-MG. O primeiro ano do MNU foi um ano de produção de documentos que dessem uma organização à luta racial no Brasil: estatuto, carta de princípios, bandeiras de luta, programa de ação. Tudo isso foi discutido na primeira Assembléia Nacional do MNU, ocorrida em 9 e 10 de setembro de 1978, no Rio de Janeiro.

A partir do conhecimento das propostas e do discurso do MNU, formou-se no Maranhão, em 1979, um dos mais importantes grupos do movimento negro fora do eixo Rio-São Paulo, o Centro de Cultura Negra (CCN). Sua importância reside no fato de ter estabelecido uma rede de organizações negras do Norte e Nordeste do país, que tomou importância nacional. Ainda na região Norte, lideranças negras do Pará criaram o CEDENPA, em 1980, que se tornaria a maior entidade do movimento negro no norte do país. Algumas organizações como o CEDENPA se estabeleceram concomitantemente ao movimento de Abdias do Nascimento para criação do Parque Nacional Zumbi dos Palmares na Serra da Barriga, local histórico de estabelecimento do quilombo de Palmares. A crítica de Abdias do Nascimento em torno do projeto inicial do Ministério da Educação e Cultural levou à realização de um seminário no ano 1980 para debater o projeto. Abdias articulou a participação de lideranças negras de todas as

regiões do Brasil. O chamado Conselho Deliberativo do Memorial Zumbi acabou possibilitando a articulação e a troca de experiência de lideranças isoladas, que não se conheciam. Esse processo de troca também impulsionou a formação de grupos, como o CEDENPA.

Outro fruto dos seminários em torno da criação do Memorial Zumbi foram os encontros de atividades negros do Norte e Nordeste, que passaram a ser realizados a partir de 1981 até 1989, com a presença de lideranças nacionais, como o próprio Abdias do Nascimento e Lélia Gonzalez. O primeiro encontro foi realizado em Recife, em 1981; em 1982 se deu em João Pessoa. O terceiro foi realizado em São Luiz do Maranhão em 1983; em 1984, em Maceió. Em 1985, em Salvador e até 1989, o evento foi realizado em Sergipe, Pará, Pernambuco e Bahia. Sabe-se a partir das entrevistas realizadas por Alberti e Pereira (2007) que encontros entre grupos do Sul e Sudeste também ocorreram nos anos 80, além de encontros estaduais e encontros de mulheres negras.

Em 1981, o próprio MNU já percebia o crescimento do número de entidades negras, conforme expresso em matéria da Revista MNU, de julho a agosto de 1981.

Em todo o país surgem novos grupos e entidades em defesa das reivindicações da população negra, e já começam a surgir grupos organizados de negros em categorias importantes como bancários, metalúrgicos e no funcionalismo público.²¹

As entrevistas realizadas pelo CPDOC/FGV revelam que no período dos anos 70 e 80 foi se constituindo uma rede de organizações e militantes negros, na qual se operava uma circulação das ideias: a troca de experiências sobre a constituição de entidades e a troca de materiais didáticos, de divulgação e referências bibliográficas. Essa rede também foi importante para a constituição de um discurso comum entre essas entidades bem como para criação de novos grupos de militância fora do eixo Rio-São Paulo-Salvador, como visto acima. Os depoimentos abaixo ilustram a rede em vai se constituindo o movimento negro contemporâneo:

Eu ia aos congressos do MNU e trazia inclusive informações para as matérias do *Tiçã*²², que foi o canal que nos fez colocar o MNU na roda em Porto Alegre. Começamos a criar os grupos do MNU aqui e a

²¹ Matéria “O que mudou”. Revista MNU, n.4, julho/agosto de 1981, p.13.

²² Jornal fundado pelo movimento negro em Porto Alegre.

incentivar todos aqueles princípios e aquelas normativas (...) (Machado, 2007)²³

Aí muita coisa que a gente foi fazendo aqui a gente já foi socializando, assim como nós usávamos o que vinha de fora (...) Havia isso: a gente mandava o material para outros estados e outros mandavam pra nós. E todo mundo estava na luta, independente de a denominação do grupo ser diferente. (Araújo, 2007)²⁴

No âmbito das ideias, o movimento negro contemporâneo tenta imprimir um novo significado às relações raciais no Brasil e ao papel do negro na história. Ele se apropriará dos estudos científicos na esteira das obras de Florestan Fernandes que apontam que a existência da democracia racial no Brasil é um mito. A idéia da democracia racial será, portanto, o postulado amplamente difundido na sociedade brasileira que o discurso das organizações negras desafiará. Além disso, o discurso do MNU transforma a narrativa sobre o passado do negro no Brasil, valorizando a resistência dos quilombos e transformando Zumbi de Palmares em herói da luta contra discriminação racial. Em adição, o movimento buscará afirmar a existência de uma identidade propriamente negra.

O combate ideológico ao mito da democracia racial, que se configurava um monopólio político, e a denúncia da situação persistente de marginalização da população negra no país estão expressos em diversos documentos elaborados e divulgados pelo insurgente MNU bem como pela imprensa negra. Um enfático discurso de transformação das relações socio-raciais diferencia profundamente o movimento negro retomado nos anos 70 daquele representado pela Frente Negra Brasileira, que atuou no anos 30 e 40. Nessa fase, o movimento negro é caracterizado também pela busca de inclusão do negro na sociedade, no entanto, tinha um caráter assimilacionista, sem a busca pela transformação do ordem social vigente e com forte matriz nacionalista. A ênfase de seu discurso recaía na necessidade de assimilação rápida dos padrões de vida dos brancos para que a classe negra se organizasse como minoria racial integrada. Viam no estudo e no trabalho as ferramentas igualitárias, creditando a fatores voluntaristas a mudança, como o empenho em subir na vida (Fernandes, 1965; Domingues,

²³ Cf. Machado, Helena. Depoimento ao CPDOC. In: ALBERTI, V.; PEREIRA, A.A. Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007.p.208.

²⁴ Cf. Araújo, Mundinha. Depoimento ao CPDOC. ALBERTI; PEREIRA, Op. cit., p.167.

2007; Santos, 1985). A inclusão do negro não necessitaria, portanto, de grandes transformações nas relações raciais no Brasil, a partir de política afirmativas e compensatórias. Para Joel Rufino dos Santos (1985:287), o movimento negro pré-70 (1931-1945) foi:

(...) uma resposta canhestra à construção desse mito [da democracia racial]. Canhestra porque sua percepção das relações raciais, da sociedade global e das estratégias a serem adotadas, permanece no ventre do mito, como se fosse impossível olhá-lo de fora – e, de fato, historicamente, provavelmente o era. Para as lideranças do movimento negro, catalisadas pela imprensa negra que desembocou na FNB, o preconceito anti-negro era, com efeito, residual tendendo para zero à medida que o negro venceu o seu “complexo de inferioridade”; e através do estudo e da autodisciplina, neutralizasse o atraso causado pela escravidão. Na sua visão – comprovando a eficácia do mito – o preconceito era “estranho à índole brasileira”; e, enfim, a miscigenação (que marcou o quadro brasileiro) nos livraria da segregação e do conflito.

As tentativas de desconstruir a situação de monopólio que a noção de harmonia racial desfrutava não se deram sem oposição da sociedade e do aparato estatal. Nesse período históricos, as reuniões de grupos e os atos de ruas eram vigiados ou reprimidos pelo aparato policial. Vale lembrar que a segunda Assembléia Nacional, no final de 1978, foi realizada em Salvador, na sede do Instituto Cultural Brasil-Alemanha (ICBA). A Polícia Federal não havia permitido a realização da assembléia. O ICBA era um apoiador do MNU em Salvador e cedeu o espaço. Por se tratar de território alemão, a Polícia não poderia adentrar o recinto (Alberti e Pereira, 2007).

Outro exemplo da reação às ideias que movimento negro vinham propagando vem do jornal *A Tarde* de 12 de fevereiro de 1975. Uma matéria expressava reprovação às mensagens passadas pelo bloco Ilê Aiyê no carnaval daquele ano, o que exemplifica o predomínio das ideias da democracia racial na sociedade brasileira:

(...) Não temos felizmente problema racial. Esta é uma das grandes felicidades do povo brasileiro. A harmonia que reina entre as parcelas provenientes das diferentes etnias, constitui, está claro, um dos motivos de inconformidade dos agentes de irritação que bem gostariam de somar

aos propósitos da luta de classe o espetáculo da luta de raças (MNU, 1988: 10).

Na primeira Assembléia do MNU, ainda em 1978, é elaborada uma Carta de Princípios²⁵ que termina com o grito “Por uma autêntica democracia racial!”, ilustrando a principal bandeira de luta do movimento. Nesta carta, que serviu de guia para muitas entidades que nasceram posteriormente, o MNU expressa a convicção na existência da discriminação racial no Brasil, apontando a marginalização em que vive a população negra em termos econômicos, culturais e de acesso a serviços públicos como educação e saúde. Reivindicam a “valorização da cultura negra” e a “reavaliação do papel do negro na história”, além do maior acesso a empregos e serviços públicos. Conclamam, por fim, a população negra a participar da luta anti-racista, considerando que essa luta deveria ser dirigida pelos próprios negros.

Outro documento que expressa a campanha ideológica que sustenta as ações do movimento negro contemporâneo é documento intitulado “Por uma autêntica democracia racial”²⁶, elaborado no III Congresso Nacional do MNU, realizado em 1982. Neste texto, seus autores questionaram a suposta igualdade de condições sociais trazendo os dados então disponíveis sobre renda e escolaridade da população negra, que mostravam o desigual acesso a esses recursos quando comparada com a população branca. Questionam a ideia de democracia racial a partir desses dados e partir das perguntas que indicam a posição dos negros na estrutura social:

(...) porque sendo a população brasileira, majoritariamente negra, não possui uma proporção de negros correspondente, entre as classes rica e média? Porque são tão poucos parlamentares, governadores, prefeitos? Porque são tão poucos os negros nas universidades públicas e particulares do País? Porque a grande concentração de negros nas favelas, alagados e nos bairros periféricos? Porque a sociedade brasileira mantém vivas as frases racistas, tais como ‘negro parado é suspeito, correndo é ladrão’? (MNU, 1988: 20)

Os relatos de história oral coletados por Alberti e Pereira (2007) revelam na fala de lideranças que ajudaram a constituir o MNU a influência das lutas travadas por populações

²⁵ Documento disponível em MNU. 1978-1988 – 10 Anos de luta contra o racismo. São Paulo. Confraria do Livro, 1988.

²⁶ Idem.

negras nos Estados Unidos e em países africanos²⁷. Intelectuais e militantes negros estabeleceram uma rede de contato e trocas de experiência em especial a partir dos anos 70, buscando experiências de outros países a fim de enriquecer a luta. O movimento negro no Brasil se inspirou em estratégias utilizadas nos Estados Unidos e na África para positivar a questão racial, a valorização da história africana no Brasil e a difusão de uma estética negra estão entre elas.

Várias ações do movimento negro contemporâneo tinham como premissa a promoção de uma identidade étnica específica do negro. O discurso tanto da negritude quanto do resgate das raízes ancestrais norteou o comportamento da militância. O discurso da positividade da negritude envolveu a difusão de uma estética da negritude – vestuário, penteados, adereços, ditos afro e a valorização dos símbolos associados à cultura negra (capoeira, samba, religiões de matriz africana, sobretudo o candomblé) (Domingues, 2007). A valorização de uma cultura afro-brasileira passava pela estratégia recomendada pelo MNU de “trabalho com as bases” (MNU, 1988). Esse trabalho de base foi bastante focado na produção e disseminação de materiais didáticos escolares. Na visão dos militantes negros, o sistema de ensino brasileiro ocultava ou distorcia o passado histórico e a cultura do povo africano no Brasil. Nos livros didáticos, a história dos africanos chegados no país pouco aparecia ou aparecia com personagens caricatos ou caracterizados de forma negativa.

Politicamente, em sua fase contemporânea, o movimento negro se aproxima de influências políticas e teóricas vindas do campo da esquerda marxista, se aproximando dos partidos e sindicatos e procurando estabelecer um liame nas ações de natureza classista e anti-racista. Várias lideranças que participaram da fundação do MNU tinham histórico de militância em organizações de esquerda²⁸. Pode-se afirmar também que a articulação entre raça e classe já estava presente, de forma embrionária, em algumas organizações do movimento que deu

²⁷ Nos Estados Unidos, destaca-se como influências amplamente difundidas na mídia negra a luta a favor dos direitos civis dos negros, dentro da qual se projetaram lideranças como Martin Luther King, Malcom X e organizações negras marxistas, como os Panteras Negras. Na África, a situação da Guiné Bissau, Moçambique e Angola, países que passavam por movimentos em prol da descolonização, eram comentadas.

²⁸ A exemplo da Liga Operária, uma organização de inspiração trotskista constituída no final de 1973 por brasileiros exilados no exterior e que haviam integrado a Ação Popular, o Partido Comunista e o Movimento Nacionalista Revolucionário. Atuavam de forma clandestina, com influência dentro de universidades.

origem ao MNU²⁹. A articulação entre essas duas categorias é uma importante característica do movimento negro a partir da década de 70 (Alberti; Pereira, 2007; Hanchard, 2002).

3.3. O quilombo no discurso do movimento negro contemporâneo

Como já mencionado na introdução, a abolição do regime de trabalho escravo no Brasil significou a desapareção do vocábulo quilombo do ordenamento jurídico brasileiro. A reunião dos agora ex-escravos para moradia, trabalho e reprodução social já não era mais considerada crime. Como apontam diversos trabalhos no campo da Antropologia e da História brasileira, o fenômeno da aquilombagem, no entanto, não desapareceu após a Lei Áurea. Diversos núcleos rurais (e até urbanos), de norte a sul do país, abrigavam famílias de ex-escravos em diversas condições: fugidos, em terras doadas ou emprestadas por senhores, em fazendas abandonadas por proprietários em decadência, entre outras. Longe da inclusão formal na economia brasileira e buscando condições mínimas de subsistência, famílias e seus agregados ocupavam pedaços de terras vazios e se estabeleciam. O fato é que o fenômeno da reunião de ex-escravos e seus descendentes em comunidades não havia desaparecido e sua condição de subalternidade em relação ao restante da população brasileira perdurava.

No imaginário nacional do século XX, o mesmo século da promulgação da Constituição de 1988, o quilombo era um fenômeno do passado, lembrado pelo exemplo épico de Palmares. No campo intelectual que pensava a identidade brasileira em tempos de modernidade, no entanto, a ideia de quilombo foi sendo apropriada e transformada. No século XX, três imagens do fenômeno são constituídas, segundo a análise histórica de Arruti (2006). Os primeiros usos do termo quilombo nesse século, por volta dos anos 1900, caracterizavam o quilombo de Palmares como uma *forma de resistência cultural* da África no Brasil. Os escritos de antropólogos como Arthur Ramos e Édison Carneiro os descreviam como fenômeno de *contra-cultura*, de busca a restauração de valores africanos antigos na nova pátria. Já nos anos de 1950, o quilombo de Palmares ganha uma leitura marxista. Esses trabalhos tratavam o quilombo como um fenômeno de *resistência política* e buscavam identificar as formas pelas quais essa classe popular se comportara frente à ordem dominante. A metáfora da resistência

²⁹ Trata-se do Grupo Negro Socialista, um núcleo de militância negra originado no interior da Convergência Socialista. A Convergência Socialista foi uma organização criada em 1978 (advinda da Liga Operária), em São Paulo, e se tornou uma das correntes atuantes dentro do PT a partir de 1980.

política esteve associada à ascensão dos movimentos de esquerda e à difusão da abordagem marxista na Historiografia e Ciências Sociais brasileiras (Reis; Gomes, 1992).

Já na década de 70 o fenômeno quilombo é apropriado pelo movimento negro contemporâneo como símbolo de *resistência racial* e da luta negra por inclusão na sociedade brasileira. A busca por referências que apoiassem o protesto negro que ressurgia levaram esse grupo de interesse aos relatos históricos do quilombo de Palmares³⁰. Durante o período em que vigorou o regime escravista, os então escravos e libertos se organizavam, em oposição ao regime social vigente, em quilombos, confrarias religiosas, irmandades, cantos na Bahia, grupos religiosos como o candomblé e terreiros de xangô. Dentre as formas de organização e luta desenvolvidas pelo povo negro, a organização dos quilombos constituiu-se na mais avançada e sofisticada organização de resistência coletiva, em especial a “República Negra dos Palmares” que existiu de 1595 a 1695 e chegou a abrigar 50.000 pessoas. Isto é, o quilombo foi, também, uma sociedade guerreira e militar para resistir à repressão (Cardoso, 2002).

Como demonstro nas próximas páginas, o movimento negro contemporâneo enquanto ator do subsistema da questão racial no país constrói uma imagem em torno do fenômeno do quilombo que será um alicerce simbólico para a luta anti-racista. Ao mesmo tempo em que esse movimento se vale da ideia de quilombo como símbolo de resistência racial na luta contra o mito da democracia racial, esse ator encampa uma demanda insurgente por acesso formal a terra de comunidades remanescentes de quilombo, conforme descrevo no capítulo 4.

Na Carta de Princípios do MNU, importante documento na construção de um discurso coordenado do movimento negro, a militância apregoa a necessidade de “reavaliação do papel do negro na história do Brasil”. O MNU retoma a história da resistência absorvida na experiência dos quilombos como a metáfora do Estado livre dentro do Estado escravocrata. O aquilombamento e as lutas populares escravas passaram a ser vistos como representativos da não passividade do negro diante do sistema escravista. Buscou-se por outro lado, afastar imagens que denotavam a passividade o negro à época escravagista, como a imagem da Mãe Preta³¹ (Domingues, 2007).

³⁰ Vários depoimentos recolhidos por Alberti e Pereira (2007) indicam que foram referência para a formulação ideológica do quilombo como resistência racial a leitura das obras “O Quilombo de Palmares”, de Édison Carneiro, de 1947 e “As Guerras nos Palmares”, de Ernesto Ennes, 1938. Ambos os livros relatavam os feitos e lutas desse quilombo.

³¹ As Mães Pretas eram as escravas que trabalhavam no cuidado das crianças na casa senhorial. Essa ama tecia relações de intimidade com toda família, tornando-se por vezes uma mãe de criação. Essas escravas era retradas sempre muito bem arrumadas junto aos herdeiros das famílias e com uma estética que se aproximava à estética

No mesmo ano de fundação do MNU e da divulgação da Carta de Princípios, é lançada, em 20 de Novembro, um manifesto nacional, que se tornará uma referência importante para a organizações militantes. Segue o texto na íntegra:

AO POVO BRASILEIRO! MANIFESTO NACIONAL DO MNUCDR
- MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO CONTRA A
DISCRIMINAÇÃO RACIAL - A ZUMBI - 20 DE NOVEMBRO: DIA
NACIONAL DA CONSCIÊNCIA NEGRA

Nós, negros brasileiros, orgulhosos por descendermos de ZUMBI, líder da República Negra de Palmares, que existiu no Estado de Alagoas, de 1595 a 1695, desafiando o domínio português e até holandês, nos reunimos hoje, após 283 anos, para declarar a todo o povo brasileiro nossa verdadeira e efetiva data: 20 de novembro – DIA NACIONAL DA CONSCIÊNCIA NEGRA! **Dia da morte do grande líder negro nacional, ZUMBI, responsável pela PRIMEIRA E ÚNICA tentativa brasileira de estabelecer uma sociedade democrática, ou seja, livre, e em que todos – negros, índios e brancos – realizaram um grande avanço político e social, tentativa esta que sempre esteve presente em todos os quilombos.**

Hoje, estamos unidos numa luta de reconstrução da sociedade brasileira, apontando para uma nova ordem, onde haja a participação real e justa do negro, uma vez que somos os mais oprimidos dos oprimidos, não só aqui, mas em todos os lugares onde vivemos.

Por isso negamos o 13 de maio de 1888, dia da abolição da escravatura, como um dia de libertação. Por que? Porque nesse dia foi assinada uma lei que apenas ficou no papel, encobrindo uma situação de dominação em que até hoje o negro encontra: JOGADO NAS FAVELAS, CORTIÇOS, ALAGADOS E INVASÕES, EMPURRADO PARA A MARGINALIDADE, A PROSTITUIÇÃO, A MENDICÂNCIA, OS PRESÍDIOS, O DESEMPREGO E O SUBEMPREGO e tendo sobre si ainda, o peso desumano da VIOLÊNCIA E REPRESSÃO POLICIAL.

Por isso, mantendo o espírito de luta dos quilombos, GRITAMOS contra a situação de exploração a que estamos submetidos, lutando contra o RACISMO e toda e qualquer forma de OPRESSÃO existente na sociedade brasileira, e pela MOBILIZAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

das mulheres brancas. Essas estética distinguiam-nas das demais criadas: eram as cativas mais valorizadas e inseridas no sistema.

da comunidade, visando uma REAL emancipação política, econômica, social e cultural.

Desde o dia 18 de junho somos o MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO CONTRA A DISCRIMINAÇÃO RACIAL, movimento que se propõe a ser um canal das reivindicações do negro brasileiro e que tem suas bases nos CENTROS DE LUTA, formados onde quer que o negro se faça presente. É preciso que o MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO CONTRA A DISCRIMINAÇÃO RACIAL se torne forte, ativo e combatente, mas para isso é necessário a participação de todos, afirmando o 20 de novembro como DIA NACIONAL DA CONSCIÊNCIA NEGRA! PELO DIA NACIONAL DA CONSCIÊNCIA NEGRA! PELA AMPLIAÇÃO DO MNUCDR! POR UMA VERDADEIRA DEMOCRACIA RACIAL! PELA LIBERTAÇÃO DO POVO NEGRO! (Novembro, 1978)³²

O manifesto, que data dos anos iniciais de articulação do movimento negro, retoma Zumbi como símbolo heróico da luta anti-racista e o quilombo como inspiração. A partir desse manifesto, o MNU estabelece como data de celebração o dia 20 de novembro (presumível data da morte de Zumbi dos Palmares), a qual foi eleita como Dia Nacional de Consciência Negra. O dia 13 de maio, dia da assinatura da Lei Áurea, transformou-se em Dia Nacional de Denúncia Contra o Racismo. A opção pela celebração do dia 20 de novembro traz uma denúncia desse movimento ao cenário de não efetiva inclusão da população negra no país, ou seja, da incompletude do processo de abolição da escravidão em nossas terras. O dia 20 de novembro é escolhido para difundir a figura de Zumbi enquanto símbolo da resistência à opressão racial. Argumentava-se que a lembrança de um acontecimento em todos os sentidos dignificante da capacidade de resistência dos antepassados traria uma identificação mais positiva que a Abolição da escravatura, até então vista, como uma dádiva de cima para baixo. Para o movimento negro, a abolição formal do trabalho escravo no Brasil foi resultado muito mais das lutas negras, revoltas, rebeliões e da rebeldia dos quilombos do que propriamente da campanha abolicionista (Cardoso, 2002; Arruti, 2006). Essa mudança foi acatada já na terceira Assembléia Nacional do MNU, realizada no dia 04 de novembro de 1978, tendo sido uma iniciativa que surgiu e começou a ser difundida em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em 1971, pelo Grupo Palmares.

³² MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO. Manifesto Nacional. In: 1978-1988 – 10 anos de luta contra o racismo. São Paulo: Confraria do Livro, 1988.

A partir de 1978, a história do quilombo dos Palmares e de Zumbi toma a forma de palestras, aulas, debates, conferências, pesquisas, projeções, que buscavam alimentar o anseio de liberdade da juventude, através das entidades negras, grupos culturais, departamentos universitários e da mídia (Cardoso, 2002). As atividades de conscientização, as ações sócio-educativas e culturais, a mobilização de outros setores da sociedade, enfim, o trabalho desenvolvido pelo conjunto das entidades e grupos do movimento negro, buscavam contribuir para a desconstrução do imaginário romântico e cordial que retravam as relações entre senhores e escravos, relatadas por Gilberto Freyre e o próprio processo abolicionista.

Como visto, a produção de materiais didáticos para formação de alunos e docentes foi uma estratégia de atuação do MNU para contar a história da população africana no país. Documentos produzidos pelo MNU como o intitulado “Documento de Formação de Quadros”³³, conta a história de rebeliões e revoltas populares que tiveram a participação da população negra contra o sistema econômico e social então vigente: a revolta dos Alfiates, a revolução pernambucana e a revolta dos Malês. Os militantes querem valorizar a série de movimentos, insurreições, rebeliões e lutas dos negros contra o regime escravocrata. Além de tratar de forma didática desses movimentos, o referido documento estabelece historicamente o quilombo como “unidade básica de resistência do escravo”(MNU, 1988:60), que sempre existiu enquanto vigorou o sistema escravista. A existência permanente do quilombo é colocada como a prova da capacidade da população em se opor à escravidão. Nesse documento, assim, como em todos os documentos em que a imagem do quilombo é explorada pelo MNU é a história de Palmares que é contada.

Além de estar expressa em diversos documentos produzidos por entidades militantes e produções artísticas, essa ressignificação da instituição quilombo para símbolo de resistência e luta do movimento negro no século XX é encontrada também expressa na mídia negra (Pereira, 2010). A edição de número cinco do *Jornegro*, jornal que nasce em 1978 no Rio de Janeiro, traz como destaque de capa a história e as lideranças de Palmares como primeiro território livre das Américas. A reportagem traz os feitos dessas lideranças dentro do sistema escravocrata. Outras referências ao quilombo de Palmares e a Zumbi como herói foram encontradas em edições do *Jornal Nacional do Movimento Negro Unificado*.³⁴

³³ Documento disponível em MNU. 1978-1988 – 10 Anos de luta contra o racismo. São Paulo. Confraria do Livro, 1988.

³⁴ Ambos os periódicos foram acessados no acervo do Centro de Documento e Pesquisa Vergueiro. Disponível em <http://www.cpvsp.org.br/acervo.php>.

Além de operar uma releitura histórica da importância do quilombo para a população afro-brasileira, Palmares passa a ser uma representação moderna da luta por igualdade e inclusão na sociedade brasileira. Isso fica bastante evidente no pensamento de Abdias Nascimento. Abdias merece destaque dentre as lideranças do movimento negro tendo em vista sua trajetória dentro dele. Participou das três fases históricas do movimento negro, com atuação na Frente Negra Brasileira (nos anos 30 e 40), no Teatro Experimental Negro – durante o período militar - e participou da construção de entidades militantes nos anos 70 e 80. Foi deputado federal no período de 1983 a 1986, sendo o primeiro parlamentar que dedicou seu mandato às questões raciais, escreveu vários livros e assim como Lélia Gonzalez participou do processo de internacionalização da luta do movimento negro, estabelecendo relações com grupos negros dos Estados Unidos, África e Europa (Domingues, 2007; Abreu et al., 2001; Almada, 2009; Nascimento, 1982).

Nascimento considera o quilombo como um movimento sócio-político e econômico permanente no período escravista, que possibilitou a manutenção da população africana no Brasil. Em artigo publicado na revista estadunidense *Journal of Black Studies*, Nascimento afirma os quilombos como uma série de “*táticas e estratégias de sobrevivência, resistência e progresso das comunidades africanas no Brasil contemporâneo*” (Nascimento, 1980: 149). Também considera os quilombos como formas de afirmação cultural, perfazendo uma *práxis* tipicamente afro-brasileira de resistência à opressão e auto-afirmação, que ele denomina de “Quilombismo” (Nascimento, 1985).

Trazido pelo autor para o século XX, o Quilombismo de Abdias visa promover a “herança socio-econômica e política africana e afro-brasileira” (Nascimento, 1980) e propõe alguns princípios básicos de organização social para sociedade brasileira, capazes de combater o racismo e outros tipos de exploração, inspirados na organização dos quilombos. O Quilombismo de Abdias se trata de uma proposta sócio-política para o Brasil como um todo, cujo modelo econômico e de relações é o quilombo. Entre esses princípios inspirados na vivência quilombola estão a economia coletiva e cooperativa dos quilombos. Tecendo uma crítica ao sistema de produção capitalista, Abdias aponta que no sistema econômico dos quilombos,

(...) as relações de produção diferem basicamente daquelas prevaescentes na economia espoliativa de degradação social do trabalho, fundada na razão do lucro obtido com o suor e o sangue do africano escravizado. O quilombismo articula os diversos níveis de vida

comunitária e na dialética interação social propõe e assegura a realização completa do ser humano. Nessa dinâmica, todos os fatores e elementos básicos da economia são de propriedade e uso coletivo. (Nascimento, 1985:30)

Abdias reconhecia, em 1985, a importância que a práxis quilombola de resistência e identidade cultural exercia dentro do movimento negro. Ele avança na afirmação da imagem do quilombo como resistência negra e como proposta de ação, afirmando que o quilombismo sofria atualizações para as condições sociais vigentes nas décadas de 70 e 80. O quilombismo ainda seria uma referência para a população negra, devendo ser atualizado às condições sociais da época. Apregoa ele que:

A luta contra os escravistas ainda não acabou e o movimento quilombista está longe de ter esgotado seu papel histórico. O sentido de quilombismo está tão vivo hoje quanto no passado, pois a situação de penúria e destituição das camadas negras continua inalterável ou com mínimas alterações de superfície (Nascimento, 1985:26-27).

Coadunando com o parágrafo acima, em obra posterior, Nascimento sugere a luta política anti-racista como um sendo um *continuum* iniciado pelos aquilombados ainda no período colonial, passando pela militância abolicionista do início do século XX, que se organizava na forma de clubes, irmadades religiosas, associações recreativas e que deveria continuar no avançado do século XX (Nascimento; Nascimento, 2000).

A importância da figura de Abdias do Nascimento enquanto articulador do movimento negro garantiu a circulação das idéias quilombistas, do quilombo como inspiração para luta anti-racista atual do Brasil. Quando Abdias Nascimento voltou ao Brasil após 13 anos de afastamento durante o regime autoritário, em 1981, ele funda Instituto de Pesquisa e Estudos Afro-Brasileiros (IPEAFRO), instalado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). O IPEAFRO passou a realizar cursos de extensão, seminários e organizou o 3º Congresso de Cultura Negra das Américas, primeira ocasião em que vieram ao Brasil representações do Congresso Nacional Africano da África do Sul, bem como delegações negras de diversos países das Américas e do Caribe.

É possível dizer que o subsistema político da questão racial no Brasil retoma sua movimentação conjuntamente com a abertura gradual promovida pelo regime militar. Prevalece nesse subsistema e na esfera pública em geral a *policy image* de que a discriminação de raça

não existe no Brasil. Pode-se falar aqui na existência de um monopólio político sustentado pelo Estado brasileiro, cuja política era de desconfiança e por vezes repressão de mobilizações em prol da discussão sobre raças e de ações feitas *para e por* negros.

Longe de afirmar que o movimento negro unificado foi um movimento monolítico, coeso, reconheço – tanto a partir das entrevistas realizadas por Alberti e Pereira (2007) quanto a partir de escritos do MNU (MNU, 1988) - que foi uma rede de organizações com focos e interesses diversos, abrigando grupos culturais, estéticos, de defesa pelos direitos das mulheres, militantes partidários. No entanto, um fio condutor discursivo uniu as diferentes organizações e personalidades militantes. Esse fio é justamente a tentativa de quebra do monopólio político que a *policy image* da democracia racial representava. No *core* do discurso do movimento negro contemporâneo reconheço dois elementos ideológicos principais: 1) a afirmação da existência de desigualdades sociais entre negros e não-negros e a decorrente necessidade de combate ao mito da democracia racial e políticas reparatórias e 2) a valorização e afirmação da história e cultura negras no Brasil.

A década de 70 e início da década de 80 foram os períodos de estabelecimento de um discurso coordenativo entre as organizações afinizadas com o MNU. O *core* discursivo e as bandeiras do movimento foram sendo definidos e disseminados nas assembleias, encontros nacionais e regionais. Se no começo do MNU a mobilização estava mais centrada no eixo Rio-São Paulo-Salvador, no início dos anos 80 essa mobilização passa a ser desconcentrar para outros estados.

No processo de coordenação do discurso do movimento negro contemporâneo há que se destacar ainda o papel que teve a imprensa negra no Brasil. De forma geral, a chamada *imprensa alternativa* foi instrumento de ação e voz importantes para a esquerda brasileira e para os movimentos sociais específicos e minorias políticas contra a ditadura (Kucinsky, 1991). Os jornais da imprensa negra não atuaram apenas como porta-vozes de seus interesses e de suas posições dentro da esfera do discurso comunicativo, ou seja, na apresentação de suas ideias para o mundo. Atuaram, dentro do então insurgente subsistema da questão racial, sendo veículos de divulgação interno das posições do MNU, atuando na conexão entre as diversas entidades militantes, difundindo o *core* do discurso anti-racista.

Nos termos de Scherer-Warren (2006), o movimento negro contemporâneo toma forma de *rede de movimento social* nos anos 80. Uma rede de movimento social é o resultado do movimento articulatório dos diversos níveis de atuação da sociedade civil. Num primeiro nível está o associativismo local, como as associações civis, os movimentos comunitários e sujeitos

sociais envolvidos com causas sociais ou culturais do cotidiano. No segundo nível estão as formas de articulação inter-organizacionais, dentre as quais se destacam os fóruns da sociedade civil, as associações nacionais de ONGs e as redes, que buscam se relacionar entre si, representando organizações e movimentos do associativismo local. Num terceiro nível, estão as mobilizações na esfera pública. Essas mobilizações são fruto da articulação dos atores do primeiro e segundo nível que buscam transcender esses níveis por meio de grandes manifestações na praça pública, incluindo a participação de simpatizantes, com a finalidade de produzir visibilidade através da mídia e efeitos simbólicos para os próprios manifestantes e para a sociedade em geral.

Uma rede de movimento social pressupõe a identificação de diferentes sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum, os quais definem os atores ou situações sistêmicas antagônicas que devem ser combatidas e transformadas. Entendo que o movimento negro contemporâneo se constituirá em rede de movimento social agregando associações locais esportivas, culturais, de estudo, política, de pesquisa, redes regionais que se articularam através de encontros e o MNU - que pretendia ter abrangência nacional – que conseguiu construir valores e ideias compartilhados na esfera do discurso coordenativo. Sobretudo a partir de meados dos anos 80, como aponto mais a frente, essa rede intensificará sua atuação na esfera comunicativa, tendo em vista a aproximação do Centenário da Abolição da escravidão e a Constituinte de 1988.

CAPÍTULO 4 – CENAS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988: A QUESTÃO QUILOMBOLA DENTRO DO MOVIMENTO NEGRO CONTEMPORÂNEO

4.1. A descoberta das “terras de preto”

Como descrevi há pouco, o quilombo passou a ser o principal símbolo da resistência negra no período escravocrata e, modernamente, foi retomado pelo movimento negro contemporâneo passando a ser símbolo da luta por melhores condições de vida da população negra na década de 80. O quilombo a que se referia o movimento negro contemporâneo era o quilombo de Palmares, cuja história estava minimamente documentada em livros. Pouco se conhecia acerca de outros agrupamentos quilombolas.

Esse pouco conhecimento histórico sobre os quilombos perdurará em todo o período de agendamento da política de regularização fundiária quilombola. Nos dias atuais pode-se afirmar a existência de um campo bem estabelecido de conhecimento e pesquisa acerca dos grupos

quilombolas. Atualmente, os campos da História e da Antropologia contam com uma extensa produção acadêmica que ajudou a desvelar a história, formação, cultura, bem como o uso e processos de disputas por terras dos grupos que hoje são chamados de “comunidades quilombolas”, “comunidades negras rurais”, “comunidades remanescentes de quilombos”³⁵. À época de reorganização do movimento negro pouco se conhecia sobre essa população. Nos documentos iniciais do MNU, em materiais didáticos disseminados e na mídia negra, o objetivo era dar visibilidade à experiência histórica palmarina como exemplo de resistência e força negra diante de um sistema sóciopolítico segregador. Mesmo quando trazido como metáfora da luta anti-racista nos tempos modernos, o quilombo de que esses documentos falavam era o quilombo de Palmares, o quilombo dos livros de história, o quilombo do passado.

Nos anos 60, com a fundação dos Programas de Pós-Graduação em Antropologia nas instituições de ensino superior, amplia-se o nível de produção antropológica geral e nos anos 70 inicia-se uma produção acerca do que era chamado por esses autores de “comunidades negras rurais”, comunidades de pequenos agricultores cuja ancestralidade remontava ao período escravocrata. É interessante lembrar que tanto a Antropologia quanto a Sociologia desenvolviam já nessa época uma expressiva produção intelectual acerca dos negros no meio urbano. Segundo o levantamento feito por Plínio dos Santos (2010), a partir dos anos 1970 já é possível encontrar trabalhos de mestrado, doutorado e projetos de pesquisas que tinham como tema grupos negros rurais em programas de pós-graduação das universidades de Brasília (UnB), Rio de Janeiro (UFRJ) e São Paulo (USP). Do início dos Programas de Pós-Graduação em Antropologia até 1988, o autor identifica oito trabalhos de mestrado e doutorado sobre a temática³⁶. Tais trabalhos tratavam da identidade desses grupos, relações interétnicas (entre negros e brancos), trabalho (produção e economia), parentesco, religiosidade e conflitos em torno da terra.

No campo da História do Brasil, Ciro Flamarion S. Cardoso (1987), apontava, nos anos 80, o pouco interesse dos pesquisadores acerca do campesinato negro formado ainda no período escravista. No final dos anos 70 são publicados, nessa disciplina, trabalhos que afirmam a existência de um protocampesinato negro que se constituiria ainda no período de relações

³⁵ Os três termos hoje são usados para tratar do mesmo fenômeno: os grupos populacionais de ancestralidade negra que guardam relação histórica presumida com a resistência à escravidão.

³⁶ Ainda segundo levantamento feito por Plínio dos Santos (2010:105), o número de trabalhos de pesquisa sobre comunidade negras rurais conhece grande crescimento nos anos 90 e 2000, ou seja, após a chegada do tema quilombola à agenda decisória.

escravista, portanto uma brecha camponesa negra dentro desse sistema³⁷, um tema pouco explorado no estudo do regime escravista no país. No sistema brasileiro de relações escravistas, os senhores poderiam alimentar seus escravos diretamente com as provisões produzidas na fazenda ou então fazer concessões de pedaços de terras aos cativos para que eles cultivassem seus alimentos. Nessa forma de trabalho, os senhores estabeleciam um dia livre para que os escravos trabalhasse na agricultura para seu sustento (Gorender,1983; Cardoso,1987). Segundo Cardoso (1987), a concessão de lotes para produção de subsistência era bastante comum no Brasil e acabou gerando um pequeno campesinato negro que era capaz de produzir excedente e comercializar, colocando assim os escravos em redes mercantis locais. Desde o período escravista, então, pode-se falar na existência de um protocampesinato negro, com atividades agrícolas autônomas em terras das *plantation*, que possibilitaram a produção e venda de excedente e por vezes, a compra da liberdade de escravos com o dinheiro advindo dessa pequena produção.

Se no campo acadêmico, a Antropologia começa a se interessar pelas formas de vida das comunidade negras rurais, no campo da ação estatal no meio rural, o Estado “esbarra” nos modos de uso da terra particulares dessas comunidades no bojo do processo de Reforma Agrária. Sempre se soube da grande parcela de população negra que compõe o campesinato e o proletariado rural brasileiro, mas isso nunca, até os anos 80, conferiu particularidade a essa população.

Em meados dos anos 80, os rumos da discussão sobre Reforma Agrária da Nova República, com a criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD)³⁸, começaram a apontar para certas particularidades na posse das terras (Arruti, 2006). Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008), que trabalhou no início dos tempos do Mirad, aponta que, àquela época, chamou-se a atenção para modalidades de uso comum da terra, mantidas à margem da ação oficial, tais como as chamadas: “terras de preto”, “terras de santo”, “terras da santa”, “terras de índio”, “terras de caboclo”, “terras soltas ou abertas”, “terras de herdeiros”. Tratavam-se de inúmeras situações em que o campesinato se organizava de forma distinta da

³⁷ Schwartz, S.B. *Resistance and accomodation in eighteenth-century Brazil: the slaves' view of slavery*. *Hispanic American Historical Review*, 57, 1, 1977, pp. 69-81 e Cardoso, C.F.S. *Agricultura, escravidão e capitalismo*. Petrópolis, Vozes, 1979.

³⁸ O MIRAD foi criado em março de 1985, quando findou a ditadura instaurada com o golpe militar. Foi um Ministério criado para elaborar e aplicar um plano nacional de reforma agrária ampla e massiva. Foi, entretanto, extinto três anos depois sem atingir seus objetivos.

que orienta os assentamentos de reforma agrária, baseados no parcelamento individualizado da terra. Essa forma distinta está fundada no *uso comum das terras*, parcela indivisas transmitidas de geração em geração (Almeida, 2008). As evidências dessas peculiaridades ficaram registradas em relatórios e dossiês produzidos no âmbito da burocracia estatal.

Apesar do registro, pouca atenção estatal foi dada ao fenômeno. Os sistemas de usufruto comum da terra, por colidirem com as disposições jurídicas vigentes, a despeito de terem sido percebidos, jamais foram objeto de qualquer inventariamento. Prevaleceu a inexistência de qualquer interesse para examinar e compreender estes sistemas tidos como “obsoletos”, fadados a desaparecerem e restarem apenas na história (Almeida, 2008). Representariam anacronismos próprios de crônicas históricas, de verbetes dos dicionários de folclore e de cerimônias religiosas e festas tradicionais.

No final dos anos 80, Almeida (2008) descrevia as terras de uso comum como modalidades de apropriação da terra que emergiram por razões econômicas e políticas. Ecomicamente, tais formas se impuseram enquanto necessidade produtiva, já que para abrir roçados e dominar áreas de mata e antigas capoeiras uma só unidade familiar era insuficiente, uma cooperação ampliada e de formas de uso comum da terra e dos recursos hídricos e florestais era um ganho. Politicamente, emergiram enquanto artifício de autodefesa, de coesão, capaz de garantir o acesso à terra frente a outros grupos sociais mais poderosos.

Dentro das terras de uso comum que a literatura dessa época identificava, estão o que Almeida chamada de *terras de preto*. Na conceituação do autor (2008: 146-147), em texto regido em 1986 e publicado em 1987³⁹, as terras de preto compreendem:

(...) aqueles domínios doados, entregues ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, por famílias de ex-escravos. Abarca também concessões feitas pelo Estado a tais famílias, mediante à prestação de serviços guerreiros. Os descendentes destas famílias permanecem nessas terras há várias gerações sem proceder ao formal de partilha, sem desmembrá-las e sem delas se apoderarem individualmente.

À época, detectava-se a presença desse fenômeno nos estados do Maranhão, Amapá, Pará, Tocantins, Goiás. O conceito abriga ainda áreas de alforriados nas cercanias de antigos núcleos de mineração, que permaneceram em isolamento relativo, mantendo regras de uma

³⁹ ALMEIDA, A.W.B. Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio: posse comunal e conflito, Revista Humanidades. Ano iv, n.º 15. Brasília, UnB, 1987/88, pp. 42- 49.

concepção de direito que orientavam a uma apropriação comum dos recursos, como é o caso em antigas regiões de exploração mineral de São Paulo e Minas Gerais.

Almeida, antropólogo de formação, será um dos pesquisadores que mais desenvolverá estudos em torno das modalidades de uso comum dos recursos naturais por diferentes grupos e povos tradicionais. A experiência de Almeida de descoberta de terras utilizadas de forma comum por comunidades negras se inicia antes de sua atuação no âmbito da burocracia estatal. Já em 1972 faz sua primeira incursão no que viria a chamar de terra de preto, conforme afirma em entrevista concedida a Dias (2009). Em um trabalho de pesquisa na Baixada Maranhense, se deparou com um povoado que organizava sua produção em torno do uso comum dos diferentes recursos, desde os tempos em que as famílias escravas trabalhavam para o proprietário do imóvel dentro do qual viviam. Descreve Almeida (2009:23) que:

Uma situação referia-se ao uso dos campos naturais onde estava todo o gado daqueles que ali moravam, que eram os descendentes das famílias de escravos que ali estavam e que dali nunca haviam saído. E o gado era criado sob um regime de uso comum. Quando você olhava, você via um rebanho só, mas os vaqueiros sabiam qual rês era de quem.

Almeida revela também que a noção de uso comum estava ligada a uma expressão identitária, que vinha pela tradição e pelo costume e na qual o preto era designativo daquele coletivo. Mais tarde (já nos nos 80), em trabalho de mapeamento das terras de preto⁴⁰, Almeida e sua equipe apontarão a existência de cerca de quatrocentas terras de pretos no Maranhão, muitas das quais tinham na designação o nome “preto”: Mandacaru dos Pretos, Outeiro dos Pretos, Santo Antonio dos Pretos, Bom Jesus dos Pretos e Jamary dos Pretos (SMDH/CCN, 2002).

Já em sua atuação na estrutura estatal⁴¹, Almeida (2008) descreve a tensão existente dentro dos órgãos fundiários oficiais para o reconhecimento de situações de ocupação e uso comum da terra, ditadas por “tradição e costumes”. No Cadastro de Glebas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criada, em 1986, a categoria “ocupações especiais”, onde se incluíam as chamadas “terras de preto”, “terras de santo”, “terras de índio”, os “fundos de pasto” e os “faxinais” dentre outros. Almeida participou da discussão dessa categoria. Na noção de “especiais” que acompanhava a ocupação queria-se

⁴⁰ Projeto Vida de Negro: desenvolvido a partir da década de 1980 no âmbito da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDDH) e do Centro de Cultura Negra (CCN) do Maranhão, com apoio da Fundação Ford.

⁴¹ Almeida trabalhou na organização Coordenadoria de Conflitos Agrários do MIRAD até fevereiro de 1987.

destacar que não se tratavam apenas de posseiros. Estava embutida uma ideia de ocupação que levava em conta fatores identitários e culturais (Almeida, 2009). À época, nenhuma outra ação visando melhor compreender as modalidades concretas de apropriação da terra desses grupos foi tomada por parte do Estado (Almeida, 2008).

Os trabalhos de Almeida ao longo dos anos 80 e 90 trouxeram um panorama dos diferentes processos de territorialização do solo brasileiro por grupos que não necessariamente pensavam na organização territorial a partir da noção de imóvel individualizado e que regulavam seu uso com base na tradição e regras costumeiras, ou seja, de maneira consensual, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre grupos familiares. O fenômeno também era conhecido por técnicos de órgãos governamentais que realizam vistorias de imóveis rurais e verificações *in loco* de ocorrência de conflitos agrários, bem como por integrantes de entidades confessionais e voluntárias de apoio aos movimentos dos trabalhadores rurais. O Estado, por meio de seus órgãos agrários, “esbarravam” nas terras de uso comum, em geral pela ocorrência de conflitos envolvendo sua posse.

É preciso lembrar que esse período, a década de 80, é de intensificação das mobilizações camponesas por uma reforma agrária ampla e imediata. A proliferação dos conflitos fundiários⁴², os efeitos da modernização da agricultura sobre a reprodução de setores do campesinato, o impacto das grandes hidrelétricas (como o caso de Itaipu), também expulsando populações, somados aos poucos resultados da ação sindical levada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a um trabalho da Igreja de apoio à luta por terra resultaram no aparecimento de novas vozes buscando falar pelos trabalhadores do campo e encaminhar suas demandas. É o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), das oposições sindicais que se organizaram através da CUT e constituíram o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (Torrens, 1994). Ao mesmo tempo, a crescente mobilização e pressão dos setores populares agrários fez a crescer o número de casos de violência praticados por latifundiários, na tentativa de defender a propriedade privada da terra, gerando um ciclo de tensão no campo (Oliveira, 2001).

⁴² Em 1984, um ano antes do anúncio do I Plano de Reforma Agrária da Nova República, as organizações militantes da reforma agrária contabilizaram 923 conflitos de terra envolvendo 474 mil famílias. CONTAG/CTP/CIMI/CNBB/ABRA/IBASE. Reforma Agrária Para que? 1985. Disponível em <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/>> Acessado em 14 de junho de 2014.

Essa mobilização teve um de seus pontos mais altos no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado em Brasília entre 15 e 30 de maio de 1985, ocasião em que foi lançada pelo Mirad e Incra a proposta do I Plano de Reforma Agrária da Nova República (I PNRA). A reforma agrária estava na agenda política do Estado.

Entre as novas vozes que surgiam no campo na década de 80 está o movimento dos seringueiros. Uma das demandas desse grupo foi a de uma reforma agrária diferenciada, que respeitasse suas peculiaridades de ocupações, em contraposição ao modelo único de reforma proposto pela CONTAG. O I Encontro Nacional dos Seringueiros da Amazônia, realizado em outubro de 1985, em Brasília - que resultou na criação do Conselho Nacional dos Seringueiros - apareceu a exigência de uma política de desenvolvimento para a Amazônia que tivesse como referência os interesses, direitos, experiências e cultura dos povos das florestas. A experiência de assentamento de seringueiros em lotes individuais dos anos 70 mostrou-se inadequada à preservação do modo de vida e trabalho desse segmento social. No encontro apareceu, então, uma demanda pela desapropriação dos seringais nativos, com a demarcação feita pelos próprios seringueiros, através das estradas de seringa, não divisão da terra em lotes e definição legal das áreas ocupadas pelos seringueiros como "reservas extrativistas", calcadas na experiência das reservas indígenas (Paula, 1998; Costa Sobrinho, 1992).

Nesse plano, aprovado em outubro de 1985, mesmo sendo vistas majoritariamente como impedimento à livre transação de terras nos mercados imobiliários capitalistas, as "ocupações especiais" constavam nas diretrizes do programa de regularização fundiária, atentando para que a titulação levasse em conta as áreas de usufruto comum da seguinte forma:

2.2 - Regularização fundiária

b) Diretrizes operacionais

(...)

2ª - Levar em consideração, na regularização fundiária, além da propriedade familiar, as formas de exploração condominial da terra, dos recursos hídricos e florestais, de maneira que os trabalhadores rurais tenham acesso a bens fundamentais efetivamente incorporados a sua economia.

3ª - Reconhecimento de posse e titulação capazes de respeitar áreas de usufruto comum. A orientação a ser adotada refere-se à demarcação dessas áreas, que não pertencem individualmente a nenhum grupo familiar, e que lhes são essenciais, como áreas de extrativismo vegetal,

fontes d'água, pastagens naturais, igarapés e reservas de mata.”
(BRASIL, 1985)

A previsão desse tipo inovador de regularização não garantiu seu cumprimento, conforme nota Almeida (2008), entre 1986 e 1987, na vigência do I PNRA. Segundo o autor, nesse período, muitas comunidade vivendo em regime de uso comum estiveram sujeitas à pressão constante de programas de titulação que objetivam o parcelamento e a individualização de lotes. Somados a esse não cumprimento da previsão legal, as tentativas de apossamento ilegítimo e de grilagem cartorial aumentaram consideravelmente nos anos 80, mantendo um clima de conflito e tensão. Almeida (2008), à época, classificou os domínios de uso comum como uma dentre as zonas mais críticas de conflito e tensão social na estrutura agrária brasileira.

4.2. O movimento negro chega ao meio rural

As chamadas “terra de preto” por Almeida (2008) não aparecem de forma explícita no I PNRA. Isso não significa que os conflitos pela ocupação e posse das terras não tocassem também as comunidades negras rurais. A chegada de grandes obras públicas, a consequente valorização das terras adjacentes, a especulação imobiliária, a ação de grileiros e o aparecimento de supostos donos de terras antes abandonadas também representam um movimento gerador de conflito e resistência nas terras ocupadas por famílias rurais de ancestralidade negra. Nas regiões das chamadas “fronteiras agrícolas”, foram muitos os conflitos, opondo posseiros a grileiros que, com base em títulos por vezes falsificados, procuravam dar novo destino às terras, na esteira da valorização das áreas, um destino que excluía a presença dos ocupantes como produtores autônomos.

Como mencionado, os seringueiros, em meados dos anos 1980 já estavam organizados nacionalmente por uma reforma agrária diferenciada que levasse em conta a experiência e a cultura dos povos das florestas. Nessa mesma época, as comunidades negras rurais não possuíam uma organização política nacional. Não havia nenhum elemento aglutinador desses grupos populacionais em torno de sua origem comum, a saber o regime escravista e os resultados sociais de seu término, que não garantiu o acesso formal à terra ou outra política inclusiva. Esse elemento aglutinador que fará com que as comunidades negras ganhem particularidade no meio rural, será a atuação e o discurso do movimento negro.

Se ainda não havia uma resposta nacionalmente organizada visando garantir a manutenção das comunidades negras em suas terras, é possível dizer que várias comunidades organizavam respostas locais às ameaças territoriais percebidas.

Na organização dessas respostas locais a ameaças às terras sempre ocupadas por essas famílias, a Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBS), teve papel importante. No cenário campesino brasileiro, diversos movimentos de cunho religioso se engajaram nas lutas pela terra ao lado dos trabalhadores.

A Igreja Católica, buscando uma adequação ao momento político que o mundo vivia nos anos 60 e 70 e não querendo perder o controle sobre as suas bases, abriu espaço para que teólogos elaborem uma teologia vinculada à prática social. Na América Latina tivemos o fenômeno da Teologia da Libertação, um movimento religioso que se vinculou às lutas populares e buscou, especialmente no marxismo, o escopo material para as suas análises sociais e econômicas. Gustavo Gutiérrez⁴³, importante teólogo da Libertação, defendia que o povo deve construir a sua própria história, e não esperar pela intervenção divina. Busca exemplos na Bíblia, para demonstrar a luta concreta dos povos por sua libertação, e no exemplo de Cristo na oposição aos poderosos. Esse movimento teve influência na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB (Menezes Neto, 2007)

A Teologia da Libertação incentivou a formação de Comunidades Eclesiais de Base, que eram grupos locais que reuniam a reflexão política sobre a situação local (com base na crítica marxista à sociedade de classes) com a dimensão do sagrado. Desde então as propostas vinculadas à Teologia da Libertação passaram a crescer no Brasil via ação das CEBS. Os anos 1980 conheceram uma reorganização pujante da sociedade brasileira – com reorganização da sociedade civil - e, inegavelmente, os setores da Igreja Católica vinculados a Teologia da Libertação deram um grande contribuição. As teses Teologia da Libertação ganharam força especialmente nas organizações populares do campo.

Estudos apontam a importância da atuação da Igreja na formação de movimentos sociais – como o próprio MST - e sindicatos de trabalhos rurais, primeiramente de modo difuso e em seguida por meio da atuação das CEBS e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), formando e politizando lideranças (Menezes Neto, 2007; Novaes, 1997).

⁴³ Gustavo Gutiérrez Merino é um teólogo peruano considerado um dos sistematizadores da Teologia da Libertação, tendo lançado livro com esse nome na década de 70.

As CEBS atuaram na construção de uma base de solidariedade e politização das discussões sobre a realidade de cada comunidade onde se estabelecia. Assim, em muitas localidades, conseguiram aglutinar pessoas em torno de um objetivo comum: a reflexão sobre seus problemas cotidianos, fomentando a esperança de condições melhores de vida (Almeida, 2000; Menezes Neto, 2007; Teixeira, 1988). Quanto às características cotidianas nas CEBS, Betto (1981) explica que elas são ditas “comunidades” pois reúnem pessoas de mesma fé e que moram na mesma região, vivenciando os mesmos problemas em “comum união”. São eclesiais pois ligadas à Igreja e são de base pois os reunidos são trabalhadores que representam a base produtiva da sociedade: assalariados rurais, posseiros, pequenos proprietários, donas de casa e operários urbanos.

As CEBS foram importantes na mobilização de muitas comunidades negras rurais na construção de respostas políticas diante de ameaças modernas aos territórios ocupados ancestralmente. Inúmeros trabalhos de pesquisa antropológica a partir dos anos 90 bem como vários Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação produzidos pelo INCRA⁴⁴ revelam a importância que esses braços da Igreja Católica tiveram na formação da ideia de “comunidade” em grupo negro rural e na criação de lideranças locais nas décadas de 1970 e 1980.

Os exemplos dessa atuação vêm de diferentes partes do país. Cito alguns desses trabalhos para ilustrar tal atuação. No Pará, Costa (2008) aponta como a experiência associativa do povoado negro de Santo Antonio, em Concórdia, esteve relacionada com interação com agentes como da Igreja Católica desde a década de 1970. Descreve ainda como a paróquia local introduzia as discussões sobre desigualdade social, ideologias econômicas (capitalismo e socialismo) e crise mundial nos grupos de evangelização. Essa interação potencializou as atuações associativas, através de organização de trabalhos coletivos, momentos de reflexão e para substanciar a luta por direitos sociais.

Gusmão (1990) e depois Lima (2009) descrevem como a liderança da comunidade de Campinho da Independência no final dos anos 60 organiza os moradores em torno de uma CEB. É instituída no local uma CPT, que passa a assessorar a comunidade na defesa de suas terras

⁴⁴ O INCRA assume, em 2003, oficialmente a competência regimental de identificar, delimitar e titular os territórios quilombolas, conforme o Decreto 4887/2003. A peça técnica que identifica e delimita a área tradicionalmente ocupada pela comunidade e necessária para sua reprodução sócio-econômica dá-se o nome de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID). Esse relatório traz itens regulamentados pela Instrução Normativa n.57/2009 que se referem ao histórico da comunidade e ao histórico da ocupação da área. Até junho de 2014, o INCRA publicou 166 RTID que juntos representam um rico acervo acerca da historicidade das comunidades quilombolas.

diante da construção da BR 101 – que corta a comunidade ao meio - e de supostos herdeiros que tentavam retomar as terras tendo em vista sua valorização. Em 1975, com apoio da CPT do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paraty, os moradores entraram com ação de usucapião individual, tentando assegurar o direito de uso contra o pretense dono e na falta de uma legislação que permitisse legalizar o bairro todo.

No Piauí, Plínio dos Santos (2006) demonstra o movimento de organização interna da comunidade de Tapuio, partir da participação de lideranças jovens em uma CEB, nas atividades de evangelização e organização de núcleos de trabalhadores rurais do município de Paulistana para discutir e achar propostas para os problemas que afligiam a região. A construção de um espaço físico para a reunião da CEB com a comunidade é considerada um divisor de água para a mobilização da comunidade em torno de temas locais e da religiosidade.

O estado do Maranhão foi o estado que mais registrou conflitos no campo nos anos 80. A partir da década de 60, nesse estado, tiveram início os confrontos decorrentes da pressão da grilagem pelas terras devolutas do Estado, que se somavam às expropriações forçadas empreendidas por grande empresas que se instalavam. Além disso, essa é a época do desenvolvimento na malha rodoviária no estado que atuou como fator de atração para grupos econômicos interessados na terra como valor de mercado. Este mesmo estado, às vésperas da Independência do Brasil, possuía 55% dos cativos do Império. Em decorrência disso, o Maranhão tem hoje um dos maiores contingentes de comunidades negras rurais do país⁴⁵ (Assunção, 1996). As comunidades negras rurais foram diretamente afetadas pelos movimentos de grilagem, expropriação e valorização das terras que viviam. Essas ocorrências na estrutura agrária maranhense davam uma nova configuração fundiária, com incentivos à compra de terra e aos grandes projetos. Ao mesmo tempo, cresceram nesse estado as mobilizações de grupos rurais, aqui também apoiadas pela Igreja Católica nesse processo, através da ação da CPT, do Movimento de Educação de Base (MEB), do Serviço de Assistência Rural (SAR) e na Animação dos Cristãos do Meio Rural (ACR), entre outros.

É no estado do Maranhão e também no Pará onde se têm as primeiras notícias de organização local para fazer frente a expulsão e expropriação de terras. Nesses estados, a luta pela manutenção dos territórios ganhará, no final dos anos 70 e início dos anos 80, o apoio das

⁴⁵ Até junho de 2014, eram 369 comunidade quilombolas com Certidão de Autorreconhecimento como comunidade quilombola expedida pela Fundação Cultural Palmares (FCP), conforme base de dados dessa instituição, disponível em www.palmares.gov.br. Os movimentos sociais locais apontam que esse número é maior, pois nem todas as comunidades negras rurais buscaram o reconhecimento formal pela a FCP.

então neófitas organizações militantes do movimento negro urbano (Arruti, 2008; Alberti; Pereira, 2007; SMDH/CCN, 2005; SMDH/CCN, 2003; Trecanni, 2006). Como já mencionado, o movimento negro nesses estados foi o aglutinador desses grupos negros em torno da luta pela terra, agregando o componente racial.

Para compreender como as questões fundiárias das comunidades negras chegam às entidades negras urbanas – ou como o movimento negro chega no campo - é imprescindível atentar para a entrevista de Maria Raimunda Araújo, conhecida como Mundinha, ao CPDOC-FGV.

Como já mencionado, a fundação do MNU e a difusão de seus documentos fomentou a criação de organizações militantes negras. Mundinha, comunicadora social que trabalhava no Instituto de Pesquisas Econômica e Sociais do Estado do Maranhão, reuniu pessoas que tinham interesse na questão racial para formar um grupo de estudo. Juntamente com Luiz Alves Ferreira, conhecido como Luizão⁴⁶, Mundinha foi uma das fundadoras do Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), em 1979. Juntamente com outros militantes, sobretudo professores universitários, o CCN iniciou um trabalho de sensibilização das escolas para a questão do negro no Brasil com palestras, dinâmicas pedagógicas e apresentações. Tudo ia se construindo a partir do material e das informações que circulavam nessa rede que é o movimento negro. Segundo Magno Cruz⁴⁷, que foi presidente do CCN de 1984 a 1988 após Mundinha, como a maioria dos negros estava na zona rural, entendia-se que era preciso ir até as comunidades rurais com as ações educativas de conscientização racial. Esse trabalho com as comunidades negras trouxe grande conhecimento das situações fundiárias vividas por elas ao CCN⁴⁸. Mundinha, nascida em São Luiz, já nutria interesse pelas comunidades negras rurais antes da formação do CCN. Seu interesse pela questão racial a levou a visitar comunidades rurais que segundo ela mesma, se pareciam com imagens da África vistas no cinema. Pode-se inferir que Mundinha fez um trabalho assemelhado ao do etnógrafo antes mesmo do surgimento do CCN: visitou comunidades - entre elas a populosa comunidade de Alcântara⁴⁹ – ouvia histórias acerca da origem dos grupos, vivenciava seus modos de viver e fazer e registrava imagens.

⁴⁶ Luizão é médico e nascido em uma comunidade negra do interior do Maranhão. Foi o primeiro presidente do CCN. (Alberti e Pereira, 2007)

⁴⁷ Magno Cruz é engenheiro e funcionário público envolvido com o CCN desde seu início (Alberti e Pereira, 2007).

⁴⁸ Cf. ARAUJO, Mundinha; CRUZ, Magno. Depoimento ao CPDOC. In: ALBERTI, V.; PEREIRA, A.A. Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007.p.202-211.

⁴⁹ Alcântara é formada por cerca de 139 comunidades, que reúnem perto 3.300 famílias, configurando um dos maiores complexos populacionais quilombolas autorreconhecidos do país. Nos anos 1980, quilombolas de

Mundinha relata que à época a manutenção das comunidade em suas terras era um assunto bastante debatido, pois muitas comunidades visitadas sofriam a ação de grileiros. Encontrou, na prática, aquilo que Almeida (2008) estava chamando de terras de preto e terras de santo, essas últimas terras de antigas irmandades religiosas, dedicadas a um santo. Entre essas terras, Mundinha encontra situações de terras regularizadas (compradas pelos descendentes de escravos e passadas de geração em geração) e terras ocupadas seja por doação, herança, que nunca foram formalizadas. Em todos esses casos, as ação de grileiros se constituía uma ameaça. É interessante notar no relato de Mundinha que esses grupos se autodenominavam “comunidade” ou “comunidade negra”, possivelmente pela influência que as CEBS tiveram na criação de um sentimento de “comum unidade”. Os termos “quilombos” e “terra de preto” não eram termos nativos⁵⁰.

Nessas comunidades tanto Mundinha quanto autores (Malighetti, 2007; SMDH/CCN, 2002; Oliveira, xxx) que estudaram grupos específicos notaram a influência e participação da Igreja Católica na organização local e associativismo visando fazer frente às ameaças de expulsão.

Entre 1980 e 1988, o trabalho do CCN irá priorizar as atividades pedagógicas sobre a questão racial no Brasil nas escolas do Maranhão e a denúncia de casos de expulsão e violência em conflitos de terras que atingiam as comunidade negras. Pode-se dizer que o CCN foi responsável por levar a discussão sobre raça para o meio rural maranhense (Alberti; Pereira, 2007; Pereira, 2010; SMDH/CCN, 2002; SMDH/CCN, 2003). O jornal O Imparcial, da capital maranhense noticiou, por diversas vezes a atuação do CCN junto às comunidades negras rurais, em especial na defesa da permanência da comunidade de Alcântara⁵¹.

Em 1986, o CCN promove o I Encontro de Comunidade Negras Rurais do Maranhão, em um momento em que o país se mobilizava para a constituinte de 1988⁵². O encontro se intitulou “O negro e a Constituinte”. Esse encontro promove a articulação entre esses grupos

Alcântara foram deslocados compulsoriamente pela construção do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), do Comando da Aeronáutica. O CLA foi instalado em áreas ocupadas desde o século XVIII pelas comunidades negras rurais. Informações extraídas do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação de Alcântara, publicado pelo INCRA em 2008.

⁵⁰ Cf. ARAUJO, Mundinha; CRUZ, Magno. Depoimento ao CPDOC. In: ALBERTI, V.; PEREIRA, A.A. Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007.p.243-247.

⁵¹ Matérias “Negros ameaçados em Alcântara”. O Imparcial. São Luiz. 18 de julho de 1981; “Comunidades negras ameaçadas pela Base Espacial: Alcântara. O Imparcial. São Luiz. 11 de agosto de 1981; “Comunidade Negra discute Constituição”. O Imparcial. São Luiz. 18 de outubro de 1986. Disponíveis em SMDH/CCN (2002).

⁵² Segundo publicação da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e do CCN (2005), participaram desse Encontro 46 comunidades, além de sindicatos de trabalhadores rurais do Maranhão. O CCN realizou ao total oito encontros de comunidades quilombolas entre 1986 e 2006.

que tinham historicidade semelhante e viviam situações territoriais parecidas. A preocupação do CCN era também ouvir as reivindicações do campo para o processo constituinte e não apenas as dos negros da cidade. Dele, sairão propostas com foco na questão fundiária, que se configurava como a principal demanda das comunidades negras rurais.

O Centro de Estudo e Defesa do Negro no Pará surgiu a partir da troca de experiência entre militantes paraenses e entidades do movimento negro que estiverem presentes nas reuniões articuladas por Abdias Nascimento em torno do projeto de criação do Memorial Zumbi, promovido em 1980 pelo Ministério Educação e da Cultura, como resultado das pressões exercidas pelo movimento negro para valorização de Zumbi como figura nacional (Nascimento, 1982).

Ao CEDENPA chamou a atenção para a situação das comunidade negras dos municípios de Oriximiná e Óbidos, ambos às margens do rio Trombetas, impactadas pelos efeitos do globalização e da atração de grandes projetos econômicos. No caso dessa região, assistiu-se à implantação de projetos de extração mineral nas terras ocupadas por essas comunidades. Além disso, com a decretação da Reserva Biológica do Trombetas, em 1979, e da Floresta Nacional Saracá-Taquera, em 1989, criadas sem levar em conta a ocupação local, as comunidades negras rurais passaram a ser objeto de uma dura vigilância ambiental que define as práticas culturais desses grupos como transgressões à legislação (O'Dwyer, 2002). O CEDENPA, entre outras atividades, passa a fazer um trabalho de assessoria e defesa dessas comunidades diante dessas situações. Em 1987, o CEDENPA, junto com a Associação Cultural de Óbidos, realiza o primeiro encontro das comunidades quilombolas dessa região, chamado de Encontro Raízes Negras. O CEDENPA realiza quatro encontros como esses, em seguida, as próprias associações quilombolas da região passarão à organizá-lo, segundo relato de Zélia Amador, uma das fundadoras do entidade⁵³.

Tanto o CCN quanto o CEDENPA estabeleceram relação de proximidade e confiança com as comunidades negras rurais que assessoravam e promoviam a articulação entre as comunidades negras locais. O trabalho dessas organizações com esse público se estenderá para além da década de 80 e se fortalecerá a partir da redação do Artigo 68 do ADCT, na fase de regulamentação dessa norma e em sua efetiva implementação.

⁵³ Cf. AMADOR, Zélia. Depoimento ao CPDOC. In: ALBERTI, V.; PEREIRA, A.A. Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007.p.319-321

Por hora, o dado que aqui nos interessa é que os relatos históricos revisitados descrevem mobilizações locais, com forte apoio da Igreja Católica, de luta camponesa dessas comunidades pela manutenção em suas terras que ocupavam desde o período escravista ou pós-escravista. Também interessa para o *process tracing* o fato de que o CCN e o CEDENPA, entidades neófitas no movimento negro, tomam conhecimento e passam a apoiar as lutas dessas comunidades negras no estados do Maranhão e Pará (Alberti; Pereira, 2007; Pereira, 2010; Trecanni, 2006; Almeida, 2009). Ao mesmo tempo em que levam a discussão racial para o campo, com os elementos discursivos que pontuei anteriormente, trazem a questão fundiária dessas comunidades para dentro do movimento negro, predominantemente urbano, no período de preparação pré-Constituinte.

4.3. Quilombo: de símbolo da resistência racial a pauta do movimento negro

O momento em que a defesa da propriedade das terras das comunidades negras entra na pauta do MNU é também um momento de mobilização deste para a Constituinte de 1987/1988. Ocorreu naquele momento, uma enorme e inédita mobilização política de diversas instituições, sindicatos, associações trabalhistas e de moradores, e grupos organizados em torno de movimentos sociais pelos direitos das mulheres, pessoas portadoras de necessidades especiais, indígenas, crianças e adolescentes, presidiários, entre outros. Uma multiplicidade de temas se organizam para disputar espaço no texto da Constituição de 1988.

Para o movimento negro será um período importante para atuação na esfera do discurso comunicativo, ou seja, no trabalho de apresentação e legitimação de suas ideias para o público em geral. Ao mesmo tempo, o trabalho na esfera coordenativa do discurso não estava acabado, fixo. Apesar de existir um *core* do discurso consensuado entre os grupos que se filiaram ao MNU ou pelo menos se afinizavam com ele, a mobilização para a Constituinte exigia o debate e escolha das propostas que seriam levadas a essa instância decisória. Para tal, em 1986, o MNU realizou uma convenção pré-Constituinte em Brasília, que foi aberto a qualquer entidade militante negra, independente de filiação ao MNU. O Jornal Folha de São Paulo, de 8 de novembro de 1986 relata que esse congresso reuniu contribuições de cerca de 63 entidades e grupos negros, estando presentes 185 representantes de dezesseis estados⁵⁴.

⁵⁴ Matéria “Movimento Negro faz proposta à Constituinte, Folha de São Paulo, 8 de novembro de 1986. Biblioteca do Senado. Coleção Constituinte de 1988. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/115567>

O movimento negro discute e redige propostas gerais para a sociedade brasileira e propostas mais específicas voltadas para o combate do racismo, apontado como estrutural. A convenção pré-Constituinte e as demandas apresentadas são amplamente documentadas pela mídia da época. Como pautas mais gerais, o MNU defendia o salário mínimo real, a autonomia sindical, o direito à greve, a estatização e unificação do sistema de saúde e também adentrava a defesa questão da reforma agrária, defendendo sua função social (MNU, 1986).

As proposições específicas visavam a implementação de políticas voltadas para o combate ao racismo e a redução de desigualdades raciais. Defenderam a inclusão da história da África e dos negros no Brasil nos currículos escolares, a tipificação do racismo como crime inafiançável, a proteção à liberdade de culto religioso, o rompimento de relações diplomáticas e comerciais com países que tenham discriminação racial institucionalizada, o fim da violência policial contra os negros e a criação de um tribunal especial para julgamento dos crimes de discriminação (MNU, 1986).

No congresso a situação das comunidades negras rurais do Norte e Nordeste também é trazida para o debate pelo CCN e pelo CEDENPA. Foram trazidos os casos dos grupos negros do Maranhão e Pará que resistiam a pressões fundiária para manterem-se nas terras ocupadas desde o período relacionado à escravidão. A demanda pelo direito à terras desses grupos foi consenso nesse encontro e se tornou uma pauta do movimento negro a ser levada para a Assembléia Constituinte. Para alguns militantes, era a primeira vez que tinham informações sobre como viviam essas comunidades. Esse é o relato de Hédio Silva Jr., presidente do Congresso e relator do documento final com as proposições do movimento negro⁵⁵. Vários depoimentos recolhidos por Alberti e Pereira (2007) apontam que conseguir consenso para redação das propostas não foi algo fácil, mas o caso dos grupos negros rurais sem acesso formal à terra e ameaçados por grileiros e pela expansão econômica rural do Norte e Nordeste, entrou sem dificuldade no roll de pautas que seria entregue, posteriormente, a todos os partidos e à ANC. Várias reportagens jornalísticas do acervo “Coleção Constituinte de 1988”, da biblioteca do Senado Federal, noticiam esse período de definição de quais reivindicações seriam levadas à Constituinte pelo movimento negro. Nessas reportagens, o direito à regularização das terras quilombolas é citado entre as reivindicações desse grupo de interesse.

⁵⁵ Com base no depoimento de Hédio Silva Jr., militante que foi presidente e relator do documento final com as proposições do movimento negro. Silva Jr., Hédio. Depoimento ao CPDOC. In: ALBERTI, V.; PEREIRA, A.A. Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC-FGV, 2007.

Ao final da convenção, o documento resultante da convenção trazia, no item 2 do “Capítulo IX – Sobre a questão da terra”, a seguinte redação:

2 – Será garantido o título de propriedade da terra às comunidades negras remanescentes de quilombo, quer no meio rural quer no meio urbano (MNU, 1986).

CAPÍTULO 5. A CONSTITUINTE DE 1987/1988: IDEIAS ENCONTRAM UMA JANELA DE OPORTUNIDADE

Nesse capítulo, descrevo a atuação do movimento negro especialmente na esfera comunicativa, tendo em vista a instauração da Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, para elaboração, de uma nova Constituição. Ao mesmo tempo, traço a trajetória da proposição que viria a se transformar no Artigo 68 do ADCT nas diferentes etapas do processo decisório na ANC, fazendo alguns apontamentos para uma explicação de como a demanda das comunidades negras rurais por terra se encaixa dentro do discurso difundido pelo movimento negro nessa esfera e como consegue se manter na arena decisória, obtendo consenso.

Além disso, esse capítulo descreve como as comemorações dos cem anos de Abolição da Escravidão e o processo Constituinte de 1987/88 representam uma janela de oportunidade que possibilitou a redação do Artigo 68 do ADCT, dentre outras pautas do movimento negro. Aponto aqui a importância da embricação entre as ideias trazidas pelo movimento negro e a abertura política da redação da CF/88 para que a questão quilombola, antes tratada apenas no subsistema racial, chegasse de forma rápida à agenda decisória. Destaco também o pouco conhecimento que o movimento negro e seus empreendedores tinham da situação dos negros rurais, o que não impossibilitou o surgimento do Artigo 68 do ADCT.

Como visto, o movimento negro – predominantemente urbano – encampa a demanda das comunidades negras rurais pela manutenção de suas terras tradicionalmente ocupadas diante das ameaças que as mudanças fundiárias da época engendravam. A demanda por regularização fundiária dessas comunidades ganha amplitude nacional e ao longo dos anos 80, novos casos de povoados negros vão sendo conhecidos.

Além do processo Constituinte que se organizava, é preciso compreender o cenário eleitoral do Brasil no início dos anos 80. Esse cenário no final dos anos 70 e início dos anos 80 é marcado pelo surgimento de novos partidos de oposição ao regime militar, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e a volta das eleições diretas

para os governos estaduais, em 1982. Nessa década, militantes negros passam a ocupar cargos em estruturas de governo estadual, em especial em São Paulo e Rio de Janeiro, onde partidos de oposição venceram as eleições para governador⁵⁶

No caso do surgimento desses novos partidos, os relatos colhidos por Alberti e Pereira (2007) apontam que alguns militantes negros participaram da fundação do PT. No entanto, também apresentam diversas falas de militantes que apontam que a questão racial teve dificuldade de se inserir dentro dos partidos políticos em geral, inclusive os de esquerda, bastante focados na clivagem social de classes apenas. Esses depoimentos são corroborados por Valente (1986) que aponta o lugar secundário ocupado pelas reivindicações do movimento negro dentro do programa do PT para as eleições paulistas de 1982.

A exceção parece ser o PDT. Abdias Nascimento se tornou próximo do trabalhismo e amigo pessoal de Leonel Brizola e foi um dos fundadores desse partido em 1980. Desde sua fundação, o PDT já assume compromisso ideológico com a questão racial, o que fica expresso na Carta de Lisboa, considerada o documento de fundação do partido e posteriormente em seu Estatuto (Abreu et al., 2001; Almada, 2009; Guimarães, 2001; Pereira, 2010). A Carta de Lisboa estabelece como compromisso “*buscar a forma mais eficaz de fazer justiça aos negros e aos índios que, além da exploração geral de classe, sofrem discriminação racial e étnica (...)*”⁵⁷.

Abdias inicia, dentro do PDT, uma carreira parlamentar, conquistando o posto de deputado federal nas eleições de 1982-1986. Como já mencionado, a trajetória militante na questão de Abdias se inicia antes do MNU, ainda nos anos 1940. Nos anos 80, acompanha e participa das atividades do MNU e atua como um articulador entre lideranças e entidades. No Congresso Nacional, tornou-se o primeiro parlamentar negro a dedicar seu mandato à luta contra o racismo. Próprios projetos que estavam na pauta do movimento negro: a definição do racismo como crime de lesa-humanidade e a criação de mecanismos de ação compensatória para os negros. Suas falas que denunciavam o racismo brasileiro e propunham ações compensatórias eram mal recebidas no Congresso. (Abreu et al., 2001; Almada, 2009).

Quando da mobilização para Constituinte de 1988, outras personalidades que tinham proximidade e afinidade com a questão racial já tinham exercido mandato no legislativo.

⁵⁶ Em São Paulo foi eleito André Franco Montoro, do PMDB, que criou o primeiro conselho de participação da população negra. No Rio foi eleito Leonel Brizola do PDT. Brizola nomeia três secretários de Estado negros.

⁵⁷ Carta de Lisboa. Documento disponível em <<http://www.pdt.org.br/index.php/memoria-pdt/documentos/carta-de-lisboa>>. Acessado em 2 de abril de 2014.

Benedita da Silva, militante de associação de bairro pobre no Rio de Janeiro, venceu as eleições para vereadora em 1982 pelo PT com uma bandeira de luta contra as discriminações racial, de gênero e social. Afirmava-se como “mulher, negra e favelada” (Abreu et al, 2001). Carlos Alberto Caó Oliveira dos Santos, o “Caó”, é jornalista e ativista sindical. Se filiou ao PDT, assumindo mandato parlamentar de deputado federal em março de 1983, licenciando-se, no mesmo mês para exercer o cargo de secretário de Trabalho e Habitação do primeiro governo Brizola no Rio de Janeiro.

Nas eleições de 1986 para deputados e senadores, que seriam também os Constituintes de Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88, Benedita da Silva (PT) e Caó (PDT) são eleitos deputados e participam desse processo⁵⁸. Esses dois parlamentares tiveram papel de empreendedores políticos da questão racial, e portanto da questão quilombola, no processo Constituinte. Atuaram na esfera do discurso comunicativo defendendo as ideias e propostas discutidas pelo movimento negro. Benedita da Silva compôs como titular a comissão de Subcomissão Temática de Negros, Populações Índigenas, Pessoas Deficientes e Minorias e Caó a Subcomissão de Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

Predominou uma organização fortemente descentralizada na ANC. Foram instaladas 24 subcomissões, subordinadas a 8 Comissões. Após esta etapa descentralizada, instalou-se uma poderosa Comissão de Sistematização com 97 membros, incumbida de elaborar um Anteprojeto de Constituição a ser então apreciado pelo plenário do Congresso Nacional (Coelho; Oliveira, 1989).

A questão racial será tema debatido na Subcomissão Temática de Negros, Populações Índigenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que esteve subordinada à Comissão Temática da Ordem Social. É interessante notar a fala de vários parlamentares, nas primeiras reuniões, apontando que as temáticas das minorias estava atraindo pouca atenção da mídia. A mídia estava bastante voltada para as discussões de comissões voltadas para a ordem econômica. Os parlamentares reconheciam que a visibilidade na mídia seria uma forma de chamar a atenção dos outros constituintes para posterior aprovação em plenário das propostas que iam sendo discutidas internamente na subcomissão. O Presidente da subcomissão, Ivo Lech (PMDB-RS), em várias reuniões, incita os parlamentares membros para que divulguem e convoquem a imprensa para as discussões que ia se travando. Dentro da comissão, parlamentares mais

⁵⁸ Não tivemos uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva. Os deputados e senadores eleitos em 1986 tinham poderes constituintes e concomitantemente encarregavam-se da feitura das leis ordinárias.

autantes como o presidente Ivo Lech, Benedita da Silva, o relator Alcení Guerra (PFL-PR) e José Carlos Sabóia (PMDB-MA) apontavam o baixo quórum de parlamentares para as sessões. Os parlamentares se dividiam entre as funções de titulares e suplentes em diferentes subcomissões. Na disputa entre os diversos temas, as minorias parecem ter chamado pouca atenção dos Constituintes. Benedita da Silva, em reportagem do Correio Braziliense de 14 de abril de 1987⁵⁹, afirma que a Comissão Temática de Ordem Social foi, como todo, pouco disputada pelos parlamentares e que isso impunha aos congressistas participantes de suas subcomissões um trabalho de sensibilização dos Constituintes para compreensão e aprovação de suas propostas.

Até aqui vimos então a pouca visibilidade e o pequeno interesse dos Constituintes pelas chamadas “minorias”, que competiam pela atenção da ANC e da mídia com temas grandes e estruturais do Estado brasileiro, como o sistema econômico e tributário, regime de governo e a própria organização do Estado. Por outro lado, conforme aponta o relator Alcení Guerra, ao defender o Anteprojeto da Subcomissão em uma reunião da Comissão de Ordem Social, foi a subcomissão que mais teve participação popular. Na avaliação do relator:

A nossa Subcomissão teve uma característica especial. Acredito, pelo que acompanhei das outras Subcomissões, que a nossa foi, sem dúvida nenhuma, a que teve a menor participação dos Srs. Constituintes e foi uma das que teve uma das mais ricas participações populares. O nosso relatório, o nosso anteprojeto tem uma marca muito forte da participação das entidades de classe que defendem, aqui, na Constituinte, o direito dos Negros, Populações Indígenas, das Pessoas Deficientes, das Minorias.⁶⁰

O grau de participação popular nessa Subcomissão também surpreendeu a mídia da época. O Jornal A Tarde informa que o público “vibra, aplaude ou vaia as questões levantadas,

⁵⁹ Matéria “Benedita cobra mais interesse pelo social”, Correio Braziliense, Brasília, nº 8769, p. 8, 14/04/ de 1987. Biblioteca do Senado. Coleção Constituinte de 1988. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112270>.

⁶⁰ Fala do relator Alcení Guerra na 8ª reunião da Comissão de Ordem Social, realizada em 1 de Junho de 1987, apresentando as discussões ocorridas na Subcomissão de Temática de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Ata da 8ª reunião da Comissão de Ordem Social, disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

deixando perplexos os constituintes diante do grau de organização de alguns movimentos”.⁶¹ Uma das relevâncias dessa Subcomissão foi justamente ter dado voz em espaço público a setores que até então nunca ou quase nunca tinham sido ouvidos. Especialmente importante foi o fato de que falaram os próprios representantes das minorias, e não apenas especialistas. Falas de representantes do movimento negro expressam essa importância reconhecida:

(...) é emocionante a oportunidade de falar neste momento. E a gente verifica a importância disso (...) A gente está na batalha assim como um grupo de pessoas na luta que não tem grande oportunidade de participação. (...) Por que, quando não se reconhece o racismo, como é que se vão reconhecer reivindicações contra?⁶²

As atas das reuniões da Subcomissão Temática de Negros, Populações Índigenas, Pessoas Deficientes e Minorias⁶³ revelam a atuação central da deputada Benedita como a maior empreendedora política da questão do negro dentro do ANC. Dentro dessa subcomissão, Benedita atua na apresentação e legitimação das idéias para os outros constituintes. Atuou com um canal de recepção de propostas de diversos grupos e defesa de medidas que garantissem uma verdadeira igualdade entre negros e não-negros. Relata-se nas atas que a subcomissão, por meio de Benedita, recepcionou formalmente as propostas encaminhadas pelo MNU, oriundas da Convenção “O Negro e a Constituinte”, de 1986, mas também de grupos negros que, individualmente, encaminharam sugestões de redações de propostas. A participação do deputado Caó na defesa dos interesses negros também foi expressiva. Apesar de não ser titular ou suplente da Subcomissão de Minorias, Caó comparece às audiências dessa subcomissão que tratam da questão do negro, é autor da proposta de criminalização do racismo e defensor da tese da necessidade de ações compensatórias para a efetiva inclusão da população negra.

A subcomissão organizou diversas audiências temáticas para tratar de cada um dos temas atribuídos à ela. Das dez sessões públicas realizadas, em três delas a questão da situação

⁶¹ Matéria “As minorias fazem suas propostas. E os constituintes quase ignoram”, *Jornal da Tarde*, nº 6572, p. 7, 02/05 de 1987. Biblioteca do Senado. Coleção Constituinte de 1988. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130852>

⁶² Depoimento de Maria da Graça dos Santos, do MNU, em reunião da Subcomissão realizada no dia 21/05/1987, *Ata das Comissões*, p.126. Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

⁶³ As atas das reuniões das subcomissões e comissões da ANC, publicadas do Diário da Constituinte, se encontram disponíveis para download no Portal de Publicações do Senado Federal, Sessão Anais do Senado pelo endereço: http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

do negro no Brasil foi debatida. A organização das audiências que trataram dessa temática couberam a Benedita da Silva e José Carlos Sabóia. Benedita da Silva presidiu as audiências que trataram da questão negra, sendo a referência do grupo para tal temática. Florestan Fernandes, Lélia Gonzalez e Joel Rufino⁶⁴ são convidados por Benedita e Sabóia para falar na subcomissão sobre a situação do negro no Brasil. Nas intervenções desses personagens conhecidos no movimento negro e dos militantes que falaram nas audiências está presente o *core* do discurso coordenativo do movimento que identifiquei nos documentos oficiais do MNU: a denúncia do racismo e da condição de miserabilidade da população negra e a desvalorização do negro – de sua cultura, história e símbolos.

Nos discursos dos palestrantes e dos empreendedores, Benedita, José Carlos Sabóia e Caó, é interessante que alguns elementos vão sendo agregados ao discurso acerca da situação do negro. É recorrente nas falas a ideia de que o negro no Brasil *não* representa uma minoria e sim que representa a maior parte da população brasileira. Assim, as ações para a diminuição da discriminação e em prol da inclusão do negro seriam um benefício para uma grande parte da população. Essa ideia tem ampla aceitação e difusão dentro da Subcomissão, sendo defendida mesmo por parlamentares não ligados ao movimento negro, como Helio Costa (PMDB-MG) e o relator Alcení Guerra (PFL-PR). Caó sugere em audiência que a questão do negro no Brasil deveria ser discutida em outras subcomissões da ANC, como educação, saúde, reforma agrária e comunicação. Tal discurso parece ser uma tentativa retórica de desconstrução do imaginário de que as políticas voltadas para o negro seriam ações sectárias e separatistas desse grupo.

Algumas proposições e teses levantadas por convidados, militantes e Constituintes geraram mais polêmica e debate do que outras, conforme indica a leitura das atas das reuniões da subcomissão. As propostas de inclusão nos currículos escolares de uma abordagem mais aprofundada da história do negro no Brasil e da África, de tornar o racismo crime inafiançável e de cortar relações diplomáticas e econômicas com países que promovam abertamente instituições discriminatórias, violando os direitos constantes da "Declaração Universal dos Direitos do Homem"⁶⁵ geraram pouca ou nenhuma tensão e relativo consenso entre os Constituintes da Subcomissão.

⁶⁴ Militante do Movimento Negro e historiador. É uma das maiores referências em histórias e culturas africanas e afro-brasileiras. À época era membro da Diretoria do Memorial Zumbi.

⁶⁵ Tratava-se aqui do caso prático do apartheid que acontecia na África do Sul.

Outras propostas foram objeto de debate acalorado. O Jornal da Tarde⁶⁶ descreveu o movimento negro o grupo mais “*radical*” que se fez representar nas audiências, apontando que os negros “*defenderam as suas propostas sem oferecer muito espaço para questionamentos.*” O tema que mais gerou debate na pauta do movimento negro foi como garantir que a Constituição pudesse promover uma verdadeira igualdade entre negros e não negros. A tese levantada pelo Constituinte João Carlos Sabóia e militantes presentes de que a reserva de vagas para negros em espaços públicos (universidade) e privados (empresas) seria uma proposta de justiça social e inclusão compensatória. O próprio deputado reconhece a dificuldade política de fazer passar pela votação da ANC um preceito constitucional como esse e é endossado pelo relator Alcení Guerra.

A discussão sobre igualdade e isonomia aponta a dificuldade em obter apoio dos parlamentares para o agendamento de medidas compensatórias específicas para população negra. O movimento negro e seus representantes se preocupavam em colocar um preceito constitucional que garantisse igualdade para além da igualdade formal, conforme coloca Lélia Gonzalez na audiência que tratou exclusivamente da questão racial:

Desde as Constituições de 1934 e 1946, estão dizendo que todos somos iguais perante a lei. Nós queremos, sim, mecanismos de resgate que possam colocar o negro efetivamente numa situação de igualdade porque, até o presente momento, somos iguais perante a lei, mas quem somos nós? Somos as grandes populações dos presídios, da prostituição, da marginalização no mercado de trabalho. Nós queremos, sim, que a Constituição crie mecanismos que propiciem um efetivo “começar” em condições de igualdade da comunidade negra neste País.⁶⁷

Nós queremos, efetivamente, que a lei crie estímulos fiscais para que a sociedade civil e o Estado tomem medidas concretas de significação compensatória, a fim de implementar aos brasileiros de ascendência

⁶⁶ Matéria “As minorias fazem suas propostas. E os constituintes quase ignoram”, Jornal da Tarde, nº 6572, p. 7, 02/05 de 1987. Biblioteca do Senado. Coleção Constituinte de 1988. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130852>

⁶⁷ Depoimento de Lélia Gonzalez, em reunião da Subcomissão realizada no dia 28/05/1987. Atas da Comissão. p.64 e 65. Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

africana o direito à isonomia nos setores de trabalho, remuneração, educação, justiça, moradia, saúde, e vai por aí afora.⁶⁸

O deputado Rui Nendel (PMDB-RS) e o relator Alcení Guerra sugerem que a Constituição deve manter o princípio da igualdade e que a busca por esse princípio deve ser observada para que os negros tenham a efetiva inclusão nos serviços públicos e mercado de trabalho. O estabelecimento de políticas como reserva de vagas feriria esse princípio tão caro à Constituições brasileiras, se constituindo em privilégios. Para Alcení, “*na Constituição, igualdade [é] para todos. Não se pode privilegiar nenhum segmento, seja ele racial, seja ele político, seja de credo, qualquer segmento.*”⁶⁹

O deputado continua:

Acho que nós temos que encará-lo com realismo, e a menos que me convençam meus colegas constituintes, companheiros de Subcomissão, eu acho que na Constituição, que é nossa Lei Maior, o que nós devemos colocar é exatamente a igualdade perante a lei, independente de raça, credo, religião.⁷⁰

Para o deputado, o problema do racismo e da menor inclusão do negro nos espaços de poder, trabalho e educação é uma questão de educação:

A situação do negro no Brasil não é um problema de Constituição, é um problema de educação. Aí, sim, nós poderemos proporcionar que, nos locais onde não há integração, nos locais onde há esse crime odioso da segregação, sublimar ou objetiva, ela possa ser corrigida, através de um processo de educação. A cultura virá depois, virá junto com o andar do processo educacional.⁷¹

A convidada Helena Teodoro⁷² aponta os problemas que o princípio de igualdade pode ter para a efetiva inclusão do negro: pode esconder as diferenças, a situação subalterna do negro no Brasil e não problematizar que alguns grupos no Brasil foram privilegiados e outros deixados

⁶⁸ Depoimento de Lélia Gonzalez, em reunião da Subcomissão realizada no dia 28/05/1987. Atas da Comissão. p. 65. Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

⁶⁹ Depoimento de Alcení Guerra, em reunião da Subcomissão realizada no dia 28/05/1987. Atas da Comissão. p. 64. Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

⁷² Doutora em Filosofia, professora de Pós- Graduação e Didática do Ensino Superior da Universidade Gama Filho, membro da Sociedade dos Estados da Cultura Negra no Brasil, Coordenadora da Comissão Especial de Cultura Afro-Brasileira do Município do Rio de Janeiro.

a margem do processo de desenvolvimento. Também defende ela que ações compensatórias para populações historicamente marginalizadas não seriam discriminatórias para com outros grupos, mas sim, a possibilidade de colocar todos eles no mesmo patamar de inclusão:

Por que privilegiar um grupo e não privilegiar outro? O que nós queremos é igualdade. Acho que o nosso companheiro não entendeu bem o sentido de nossas palavras [se referindo ao deputado Alceni Guerra]. Quando nós pensamos em pluralidade, nós pensamos em compor, fazer alianças, mas não colocar no liquidificador fazendo coisa nenhuma, porque colocar tudo no liquidificador é fazer uma salada que não é nada.⁷³

É interessante notar que a tese da necessidade de políticas compensatórias e afirmativas para se lograr a efetiva inclusão dos negros estava presente nas obras e discursos de Abdias Nascimento, no início dos anos 80, cuja produção tinha bastante eco dentro do movimento negro. Não obstante a difusão dessa ideia, o documento contendo as reivindicações do movimento negro que foi entregue aos Constituintes não continha propostas dessa natureza. Mesmo assim, essa discussão surge de forma recorrente na fala dos convidados e militantes na Subcomissão de Minorias. Falas tanto do deputado José Carlos Sabóia quanto da deputada Benedita da Silva na Subcomissão reconhecem que dispositivos que estabelecem políticas diferenciadas para a população não teriam consenso no Plenário da Assembléia. Já na primeira etapa da Constituinte, dispositivos de cunho redistributivo⁷⁴ e compensatório, difundidos pelo movimento negro como capazes de operar a efetiva igualdade entre as raças, não conseguem o apoio necessário.

Não obstante esse ponto de veto à ações compensatórias voltadas para os negros, as atas das reuniões da Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, das Pessoas Deficientes, das Minorias revelam um consenso entre os parlamentares membros acerca da existência de discriminação racial no Brasil e da posição marginal do negro como resultante da instituição econômica escravista. Também expressam acordo sobre a necessidade de valorizar e elevar a

⁷³ Depoimento de Helena Teodoro, em reunião da Subcomissão realizada no dia 28/05/1987. Atas da Comissão. p. 65. Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp.

⁷⁴ Nas teorias sobre políticas públicas, Theodore Lowi (1964) criou o primeiro esquema conceitual para distinguir os tipos de políticas públicas. Nesse esquema, as políticas redistributivas são aquelas em que um grupo será beneficiado e um outro definido, arcará com esse benefício. Ou seja, as políticas redistributivas geram “ganhadores” e “perdedores” distribuídos em categorias sociais amplas, como as classes sociais. Tais políticas são as mais conflituosas e difíceis de serem implementadas.

cultura afro-brasileira a um patamar de maior importância e legitimidade, enquanto formadora da nação brasileira.

Quanto à *policy* que aqui nos interessa, o direito à propriedade das terras quilombolas, esse tema não é citado nas discussões públicas da Subcomissão de Negros, Populações Índigenas, Pessoas Deficientes e Minorias. As referências aos quilombos nas discussões entre parlamentares e militantes são aquelas feitas ao quilombo de Palmares como símbolo da luta anti-racista atual. Aparecem também referências ao movimento Quilombista de Abdias Nascimento, o quilombo sendo um modelo de sociedade que proporcionaria a democratização das relações raciais e o desenvolvimento do Brasil. Mesmo não tendo havido discussão nas reuniões públicas sobre o tema específico dos quilombos, um artigo versando sobre ele é incluído no Anteprojeto da Subcomissão que foi apresentado à Comissão de Ordem Social: “*O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos*”⁷⁵. Essa redação é bastante semelhante à aquela constante no documento resultante da Convenção pré-Constituinte do movimento negro.

Os trabalhos dessa subcomissão se encerram em maio de 1987 com a redação de um capítulo específico com demandas do movimento negro que haviam conseguido apoio dentro dela. O Anteprojeto da Subcomissão é, então, enviado à Comissão de Ordem Social. O capítulo “Negros”, além da titulação das terras de quilombos, traz como proposituras da Subcomissão a criminalização do racismo, a obrigatoriedade do ensino da história da população negra, indígenas e outras etnias formadoras do país, a fixação em lei de datas comemorativas de significação para a população negras e de outras etnias e o rompimento das relações econômicas e diplomáticas com países que desrespeitem a “Declaração Universal dos Direitos do Homem”⁷⁶, em referência ao caso do *apartheid* vivido na África do Sul.

Na Comissão de Ordem Social, o padrão se repete, não houve debates públicos sobre a questão das terras de quilombos, conforme sugerem as atas das reuniões dessa Comissão. Não fica registrado também nas atas nenhuma oposição específica ao artigo redação, mantendo-se a redação do mesmo. O capítulo sobre os negros também se mantém.

⁷⁵ Anexo à ata da 16ª reunião da Subcomissão dos Negros, Populações indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias realizada em 25 de maio de 1987, página 179. Disponível em Disponível em http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp

⁷⁶ A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi aprovada em 1948 na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). O documento é a base da luta universal contra a opressão e a discriminação. Defende a igualdade e a dignidade das pessoas e reconhece que os direitos humanos e as liberdades fundamentais independentemente de raça, cor, gênero, idioma, nacionalidade ou por qualquer outro motivo (como religião e opinião política).

É importante apontar aqui o trabalho dos Constituintes Bedenita da Silva, José Carlos Sabóia e do relator da Subcomissão Alcení Guerra – mesmo esse último não sendo um empreendedor da questão negra – na esfera do discurso comunicativo. Em especial esses três parlamentares atuaram na legitimação das propostas de artigos do Anteprojeto aprovado da Subcomissão perante os outros parlamentares e a sociedade como um todo.

O Anteprojeto da Comissão de Ordem Social é enviado à Comissão de Sistematização. Essa última poderia alterar ou vetar dispositivos aprovados nas Subcomissões e Comissões Temáticas. Os trabalhos da Comissão de Sistematização foram longos e adentraram 1988, finalizando apenas de junho desse ano. O final do ano de 1987 e o ano de 1988 como um todo foram um período de grande visibilidade para a questão racial, tendo em vista ser o período de preparativos das celebrações oficiais do centenário da Abolição da escravatura e de realização de vários eventos por diversos atores.

5.1. Centenário da Abolição da Escravidão: A questão do negro sob os holofotes

O ano de 1988 será marcado por uma série de eventos de celebração ou questionamento do processo de Abolição da escravidão no Brasil. Esses atos se dão em vários espaços da esfera pública, criando um clima de debate sobre a questão racial no país. Levantamento feito por Maggie e equipe (1994) mapeou cerca de 1.700 eventos comemorativos da Abolição no país, sejam eles para “criticar”, “repensar”, “comemorar” ou “negar” o centenário.

Segundo os vários entrevistados por Alberti e Pereira (2007), o ano de 1988 foi um marco na história do movimento negro contemporâneo no Brasil. Na tentativa de atrair atenção do macro-sistema político, o movimento negro aproveita o centenário da Abolição para a propagação de *policy images* favoráveis à quebra do monopólio da democracia racial bem como para denunciar que a Abolição ainda era um processo incompleto. É preciso lembrar em maio – mês da assinatura da Lei Áurea e no qual a maior parte dos eventos se concentra - de 1988 ainda travavam-se disputas dentro da ANC em torno do agendamento das demandas do movimento negro.

As entrevistas do acervo do CPDOC-FGV descrevem os diversos eventos programados por entidades ligadas ao MNU em diversas cidades do Brasil. Um dos principais eventos promovidos pelo MNU foi a “Marcha contra a farsa da Abolição”, realizada em 11 de maio

daquele ano no Rio de Janeiro. Segundo depoimento Sueli Carneiro⁷⁷ ao CPDOC-FGV, o tom desse evento era de denúncia da tentativa de manipulação do sentido do centenário pelo Estado Brasileiro, que passava uma imagem idílica da Abolição. Os documentos produzidos pelo MNU para a ocasião conclamam à crítica das “comemorações” e reivindicam melhores condições de vida para a população negra. O slogan da Marcha contra a farsa da Abolição pregava: “Nada mudou, vamos mudar”. (Maggi, 1994). Para o movimento negro, o centenário ficou marcado pela desconstrução do discurso oficial de sucesso da Abolição, exaltação de Zumbi como héroi nacional e a indicação do 20 de novembro como data a ser comemorada pela população afro-brasileira. As entrevistas do arquivo do CEPDOC-FGV descrevem que o movimento negro reconhecia a importância estratégica do centenário da Abolição e se preparou com antecedência para esse momento, entendido como importante para mostrar a existência persistente da discriminação racial cem anos após a Lei Áurea (Alberti e Pereira, 2007). A “Marcha contra a farsa da Abolição” ganhou grande visibilidade na mídia nacional⁷⁸ por causa do impedimento imposto pelo Exército e pela Polícia Militar para que a marcha efetuasse o percurso previamente pactuado com a Polícia Civil. O Exército e a Polícia Militar impediram que os manifestantes passassem na frente no Comando Militar do Leste, onde fica o panteão em homenagem ao duque de Caixias e desviaram o percurso da marcha. O fato de terem sido barrados pelo aparato estatal policial, em tempos de transição da ditadura para abertura política democrática, deu grande visibilidade à marcha nos jornais.

No campo acadêmico, foram publicados diversos trabalhos revisionistas sobre o passado escravista brasileiro. Nos anos 80, sobretudo a partir de 1988, uma gama de obras tratavam do cotidiano e das formas de resistência do cativo no Brasil e mostravam que o sistema escravocrata encontrou resistências cotidianas da população africana trazida ao Brasil (Arruti, 2006; Schwartz, 2001). O maior fenômeno da resistência foi o quilombamento. Mais uma vez o quilombo de Palmares ocupa grande espaço ao se falar em resistência negra. O quilombo do qual falam esses historiadores revisionistas é aquele que representa a união de escravos fugidos, refletindo o conceito colonial e imperial.

⁷⁷ Doutora em Filosofia, integrou o Conselho Estadual da Condição Feminina em São Paulo e o Conselho Nacional da Condição Feminina e fundou o Geledés - Instituto da Mulher Negra, primeira organização negra e feminista independente de São Paulo.

⁷⁸ Matérias “Treva contra treva: soldados da PM e Exército impedem uma passeata de negros no Centenário da Abolição”. Veja, São Paulo, v.20, n.20, pp. 22-23, maio 1988. Disponível em http://veja.abril.com.br/arquivo_veja/. e “No Rio, marcha de negros é barrada pela Polícia”. Folha de São Paulo, Caderno Cidades, p.14, 12 de maio de 1988. Disponível em www.acervo.folha.com.br.

Ainda no campo intelectual, universidades federais, estaduais, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Ministério da Cultura promovem o Congresso Internacional da Escravidão⁷⁹, considerado o maior seminário do ano sobre o tema. Maggie (1994) e equipe, ao examinar os resumos das conferências contidos no Catálogo do Congresso, apontam que a maior quantidade de textos sobre religião, candomblé, cultura negra, samba e o pequeno número de trabalhos acerca da situação social do negro àquela época.

Nesse Congresso, a situação das comunidades quilombolas gera alguma discussão entre antropólogos que trabalhavam com populações afro-brasileiras, a partir das discussões suscitadas pelo trabalho “Terras negras: invisibilidade desapropriada”, de Maria de Lourdes Bandeira (Leite, 2002). É preciso lembrar que à essa época, alguns casos de comunidades de quilombos já eram minimamente conhecidos dentre os pesquisadores da questão racial no Brasil, fruto do crescimento dos Programas de Pós-Graduação em Antropologia (Plínio dos Santos, 2010). Plínio dos Santos (2010) e a própria Maria de Lourdes Bandeira (1991) apontam casos que aquela época já contavam com alguma produção acadêmica que circulavam entre os pesquisadores do campo da Antropologia. Entre esses casos estão as comunidades de Kaluga e Cedro, estudadas por Baiocchi (1983;2006), Ivaporanduva (Queiroz, 1976) e Cafundó (Fry, Vogt, Gnerre,1981) em São Paulo, Castainho (Monteiro, 1985) em Pernambuco e Campinho da Independência (Gusmão, 1979) no Rio de Janeiro.

Bandeira (1991) reconhece um ponto em comum nesses trabalhos: o apontamento da territorialidade como associada à identidade das comunidades negras rurais e como base para constituição e manutenção dessas. Também já apontam que a relação das comunidades negras com a terra se deu histórica e socialmente através do uso coletivo, não se circunscrevendo à esfera do direito privado. No trabalho apresentado no Congresso Internacional da Escravidão (Bandeira, 1991), a autora denuncia a invisibilidade jurídica do controle coletivo da terra e que o INCRA não vinha dando atenção devida a essa forma de posse, regularizando a posse privada das terras das comunidades negras remanescentes, esvaziando o seu sentido original de bem coletivo.

Por fim, Bandeira (1991) e outros antropólogos irão atribuir às comunidades negras rurais um caráter “étnico” (assim como as comunidades indígenas são consideradas grupos étnicos), ou seja, de grupo com historicidade e características próprias, que estabelece fronteiras identitárias entre o “nós” e os “outros”. A fala da autora também denota o pouco conhecimento

⁷⁹ O Congresso foi inicialmente idealizado e liderado pelo Departamento de História da Universidade de São Paulo.

geral da dimensão quantitativa que representavam as comunidade negras rurais - quantas são, onde se localizam – e enfatiza a necessidade de mapear a situação desses *locus* rurais predominantemente negro que contam a história da escravidão no Brasil. Ao final de seu texto, a autora conclama a Constituinte a considerar a proteção jurídica ao direito das comunidades negras remanescentes a terem suas terras regularizadas e de forma coletiva enquanto resgate à mencionada dívida do Estado brasileiro para com a população negra, em especial a rural. Do debate resultou a apresentação à assembléia do congresso de uma proposta de moção relativa às terras das comunidades negras, que foi aprovada e encaminhada à ANC (Leite, 2002). Não há registro de que a moção chegou até a Constituinte⁸⁰.

Nessa época, também já circulavam no meio acadêmico as contribuições de Alfredo Wagner Berno de Almeida – das quais já tratei no capítulo 4 – sobre as formas de apropriação coletiva e histórica que ele chama de “terras de preto”. Essa nascente produção antropológica sobre as comunidades negras rurais, no entanto, ainda é pouco conhecida dentro do movimento negro da época – predominantemente urbano – e pelos empreendedores e demais parlamentares que atuam na ANC transportando o discurso do movimento negro. Prevalecerá na fala desses empreendedores e nos embates na ANC a visão idílica do quilombo de Palmares, com pouca informação sobre as comunidades negras na atualidade. A imagem das comunidades negras enquanto grupo com identidade étnica específica, estabelecida pela Antropologia brasileira, só se difundirá em um momento posterior.

A Igreja Católica, por meio da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), também dá destaque à discussão sobre a escravidão no Brasil, assumindo como tema da Campanha da Fraternidade em 1988 “A Fraternidade e o Negro”, com o lema “Ouvi o clamor desse povo”. Essa campanha é resultado da pressão e mobilização dos grupos de pastorais de base, em especial dos Agentes de Pastoral Negros, que conquistaram espaços para reflexão sobre a condição sócio-econômica de homens e mulheres negras. É preciso lembrar que nos anos 80 crescia a atuação da Igreja junto às lutas sociais a favor dos sem-terras, indígenas e negros. As Campanhas da Fraternidade tornaram-se um mecanismo de defesa dos interesses sociais dos menos favorecidos e uma forma de alertar sobre problemas sociais gerais além de arrecadar fundos para efetivar os projetos ligados com cada tema escolhido anualmente (CNBB,

⁸⁰ Uma busca nas bases históricas do Senado SAIC (Sugestões da população para a Assembléia Nacional Constituinte de 1988) e SGO (Sugestões dos constituintes à Constituinte de 1988) não encontrou nenhuma sugestão enviada à ANC que remeta à comunidade negras rurais.

2013; Valente, 1994). Devido a abrangência e influência da Igreja Católica, pode-se assinalar que esse foi o evento comemorativo que certamente atingiu o maior número de pessoas.

No que se refere ao programa oficial de celebração da data pelo governo Sarney, no Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura estavam previstas solenidades, exposições, shows musicais e publicações. O Estado foi o grande promotor de eventos que marcaram a data. Através da Lei 7.658, de 29 de abril de 1988, o Presidente da República decretou feriado nacional destinado às comemorações do centenário. Foi instituída uma comissão para organizar os eventos, formada pelo então Ministro da Cultura, Celso Furtado.

O Congresso Nacional realizou sessão solene para lembrar da data. A sessão contou com as falas de Carlos Alberto Caó, Benedita da Silva, Paulo Paim (PT-RS), Edmilson Valente (PcdoB-RJ), além de representantes da mesa. O Senado lançou um número da Revista de Informação Legislativa dedicado a essa data, contendo as falas dos parlamentares palestrantes na solenidade⁸¹. As falas de Caó e Benedita da Silva transcritas nesse número da Revista revelam, mais uma vez, sua atuação na esfera do discurso comunicativo, tendo em vista que o *core* do discurso do movimento negro contemporâneo se encontra contemplado em suas falas. A necessidade de revisitar e melhor conhecer a história do negro no Brasil, sobretudo a resistência negra diante do sistema escravista e o papel minorado que a Lei Áurea de fato teve na libertação negra, a situação de pobreza e marginalidade como reflexo da discriminação racial existente são alguns dos pontos em comuns entre esses oradores. Caó, em particular, aponta em sua fala que os males da subjugação escravocrata reverberam até hoje sobre a população negra e que o país tem uma dívida social com essa população⁸². Para ilustrar a posição do movimento negro com relação às celebrações oficiais, é interessante o registro de Fiabani (2008) de que o evento foi marcado por vaias e protestos de militantes do movimento negro.

O então Presidente da República, José Sarney, faz um pronunciamento no dia 13 de maio de 1988 celebrando os cem anos da Abolição em rede nacional de televisão. Em seu discurso, ao mesmo tempo em que saudou as figuras tradicionalmente louvadas pela Abolição, como a princesa Isabel e o duque de Caxias, cita Zumbi como símbolo de resistência e bravura e reconhece a atuação recente do movimento negro na busca por igualdade. Nessa ocasião anuncia a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP). Ao falar da criação da FCP, Sarney

⁸¹ Revista de Informação Legislativa. A. 25 n. 98, abril/junho 1988.

⁸² Fala do deputado Carlos Alberto Caó, enquanto representante da ANC, na solenidade de celebração de cem anos da Abolição realizada pelo Congresso Nacional. Revista de Informação Legislativa. A. 25 n. 98, abril/junho 1988, p.17-47.

menciona que sua missão está relacionada ao resgate de uma dívida que o país tem com a população negra:

(...)Para marcar esta data, estou criando a Fundação Palmares, que se destina à promoção da raça negra para tornar possível a presença do negro em todos os setores de liderança deste País, numa fecunda revolução de resgate de uma dívida que ainda permanece. Pela educação, pela criação de oportunidades de trabalho e pela participação.⁸³

Na mídia, o centenário da Abolição mereceu comentários de grande veículos de comunicação, os eventos oficiais e as críticas de intelectuais e do movimento negro ganharam cobertura. Fiabani (2008) analisa a produção de dois meios de comunicação com abrangência nacional sobre o tema: as revistas *Veja* e *IstoÉ*. As duas revistas publicaram matérias sobre o centenário, utilizando como fontes as recentes publicações revisionistas sobre o período escravistas e falas de lideranças do movimento negro. Ambas, seguindo a linha de discurso do movimento negro, criticam o centenário como data a ser comemorada e mitigam os louros da Abolição diante da situação socioeconômica ainda ruim dos negro no Brasil.

Também o jornal *Folha de São Paulo*, em seu editorial do dia 13 de maio, traz a crítica sustentada pelo movimento negro e acadêmicos acerca do caráter conservador e pouco emancipador da Lei Áurea para os negros brasileiros. Conclui o editorial que:

A percepção cada vez mais difundida de que a “democracia racial”, como propalada pelas versões oficiais e oficialistas, não coincide com a realidade do país é um saldo auspicioso das comemorações do centenário da abolição.” (...) Passados cem anos do decreto da princesa Isabel, o Brasil tem ainda uma dívida social a resgatar que não se esgota nas comemorações do centenário da abolição.⁸⁴

Além do editorial, esse jornal publica uma série de artigos nos dias que antecederam o 13 de maio, além de um suplemento especial sobre a data. Outros vários períodos dão ênfase aos eventos comemorativos e críticos do centenário, conforme o levantamento de Fiabani

⁸³ Trecho do pronunciamento feito pelo então Presidente da República José Sarney em rede nacional em comemoração aos cem anos da Abolição, transcrito na matéria “Sarney cria Fundação Palmares”, *Correio Braziliense*, 14 maio 1988, p.4. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/436857>.

⁸⁴ “Cem anos depois”. *Folha de São Paulo*, p.2, 13 de maio de 1988. Disponível em www.acervo.folha.com.br.

(2008), alguns apenas lembrando a historiografia oficial da Abolição, outros mais críticos à essa historiografia e aos verdadeiros efeitos da Lei Áurea sobre a situação da população negra.

Inegavelmente, no ano 1988, a questão do negro no país estava em evidência na esfera pública pelo grande número de eventos promovidos por diferentes atores. Como dito anteriormente, o ano do centenário da Abolição é também o ano de discussão e redação do texto Constitucional. A disputa do movimento negro pra fazer agendar suas demandas se dá em um período de intensa visibilidade da temática. A partir dos protestos de rua, dos documentos panfletários produzidos e do trabalho de legitimação de imagens na esfera discursiva pelo empreendedores que aqui pontuamos, o movimento atua na redefinição ideológica do fenômeno da Abolição e da democracia racial. Em outras palavras, trata-se de tentativa desse grupo de interesse de mudança de *issue definition* das relações raciais no Brasil e da própria história da escravidão no país. O centenário da Lei Áurea representa um *focusing event*, que foi capaz de atrair a atenção e constranger o macro-sistema político para a questão racial e para as ideias do movimento negro.

5.2. O Artigo 68 do ADCT: consenso na ANC

O final do ano 1987 e o ano de 1988 são o período de debates e acordos políticos no espaço da Comissão de Sistematização e posteriormente de Redação do texto Constitucional. À Comissão de Sistematização cabia apresentar um Projeto de texto que seria levado ao Plenário da ANC para votação. Dentro dessa poderosa Comissão, o capítulo referente ao negro, organizado dentro da Subcomissão de Minorias e depois da Comissão de Ordem Social, desaparece e os artigos desse capítulo são dispersos em várias partes do texto, com redação modificada. O “desaparecimento” desse capítulo é criticado pelo movimento. Segundo reportagem do jornal Correio Braziliense⁸⁵, personalidades como Gilberto Gil e Grande Otelo e representantes do Centro de Cultura Negra do Maranhão e Instituto de Pesquisa Negra do Rio de Janeiro foram algumas das figuras que manifestaram seu descontentamento à ANC. A Constituição de 1988 não teria, portanto, um capítulo dedicado exclusivamente ao negro, os dispositivos de interesse desse grupos passaram a ficar espalhados nos capítulos temáticos.

⁸⁵ “Negro perde espaço na Constituinte”. Correio Braziliense. Brasília, 6 de julho de 1987. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/128979>

Nos trabalhos da Comissão de Sistematização, a proposição de titulação definitiva das terras das comunidades negras sofrerá proposituras de emendas e é possível entrever um incipiente debate sobre o tema quilombola nesse processo, documentado por historiadores e juristas. De forma geral e também no espaço dessa Comissão, a trajetória das demandas do movimento negro na ANC indicam que a questão da regularização das terras quilombolas não foi objeto de debate acalorado (Arruti, 2006; Silva, 1997; Almeida, 2009; Trecanni, 2006; Alberti e Pereira, 2007; Pereira, 2008).

Apesar de já constar do Anteprojeto da Comissão Temática de Ordem Social, finalizado em junho de 1987, em agosto do mesmo ano, o Deputado Caó encampa projeto de emenda popular que traz novamente a proposição da titulação das terras quilombolas, com a seguinte redação:

2. Acrescente, onde couber, no Título X (Disposições Transitórias), o seguinte artigo:

“Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidade negras remanescentes de quilombo, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil.”⁸⁶

Com relação à redação do Anteprojeto da Comissão Temática de Ordem Social, a diferença é que foi agregado o tombamento das terras e documentos referentes às comunidade negras, o que não estava previsto na redação que saiu da Subcomissão de Minorias.

Interessante notar que a mesma emenda popular traz outras sugestões de artigos que expressam claramente a reivindicação do movimento negro por medidas compensatórias e afirmativas, algo que não esteve presente no anteprojeto da Subcomissão de Minorias, tendo em vista que não houve acordo entre os parlamentares membros e o reconhecimento – por parte dos próprio deputados Sabóia e Benedita - de que tais medidas dificilmente passariam no Plenário da ANC. Diz o texto da emenda apresentada por Caó:

1. Insere, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), os seguintes dispositivos:

(...)

⁸⁶ Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Emendas Populares, Centro Gráfico do Senado Federal, vol. 258, Janeiro de 1988. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>

Art. – O Poder Público tem o dever de promover constantemente igualdade social, econômica e educacional, através de programas específicos.

§1º - Não constitui privilégio a aplicação pelo Poder Público de medidas compensáveis visando a implementação do princípio constitucional da isonomia a pessoas ou grupos vítimas de comprovada discriminação.

§2º - Entendem-se como medidas compensatórias, previstas no Parágrafo anterior, aquelas voltadas para dar preferência a cidadãos ou grupos de cidadãos a fim de garantir sua participação igualitária no acesso ao mercado de trabalho, à educação, à saúde e aos demais direitos sociais.⁸⁷

Essa proposta de emenda é rejeitada como um todo pela Comissão de Sistematização. Em mais essa instância, medidas compensatórias com foco específico na população negra não obtiveram apoio na Constituinte. O dispositivo sobre as terras quilombolas continuava sua trajetória dentro da ANC. O Anteprojeto dessa Comissão tem texto semelhante à proposição de Caó:

Art. 490- Fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil. (Transcrito em Silva, 1997: 15)

Nessa redação, a proposta de preceito constitucional estabeleceria não somente a regularização terras mas também seu tombamento. O tombamento se refere à medida administrativa que tem o objetivo de preservar bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados (IPHAN, 2014)

O Anteprojeto da Comissão de Sistematização foi submetido à apreciação dos Constituintes. O artigo que trata da titulação das terras quilombolas sofrerá pequenas adições,

⁸⁷ Idem.

substitutivos, supressões e alterações no vai e vem do processo de emenda do texto Constitucional. Essas alterações não sugeriam mudanças significativas do texto, mais um indicativo da pouca discussão que o tema gerou na ANC. A única proposição de emenda que, se acatada, alteraria de forma substancial a proposta foi a do deputado Eliel Rodrigues (PMDB/PA), apresentada de janeiro de 1988.

(...) Suprima-se, do texto do referido artigo, a sua primeira parte, e dê-se nova redação ao restante do texto citado, dispositivo, de modo que o mesmo assim se expresse:

Art. 25 -Ficam tombadas as terras das comunidades negras remanescentes dos antigos quilombos, bem como todos os documentos referentes à sua história no Brasil.

A proposta de emenda do deputado Eliel Rodrigues retirava o reconhecimento do direito de propriedade das comunidade quilombolas às terras ocupadas. O tombamento de um imóvel não implica em mudança da dominialidade, representando apenas uma medida para proteção de um sítio de interesse cultural e simbólico. A justificativa para a emenda do deputado é que tal dispositivo criaria "verdadeiros guetos" e a prática do "apartheid" no Brasil. Segundo Marin (1995), a emenda modificativa do deputado pode ser uma reação à mobilização das comunidade negras no seu estado de origem, que já eram visíveis na região nessa época.

A Comissão de Sistematização rejeita a emenda, defendendo a propriedade definitiva das terras das comunidade negras rurais. Segundo justificativa dessa Comissão, o dispositivo apenas objetiva legitimar uma situação de fato e de direito, isto é, a posse e o domínio das comunidades negras sobre as áreas nas quais vivem, realizam a sua história durante mais de um século, continuamente, apesar dos atentados e crimes de toda ordem praticados contras suas culturas, liberdades e direitos (Transcrito em Silva, 1997: 16).

Esse foi o único tensionamento para exclusão da proposta de titulação das terras quilombolas que os Anais da ANC deixam entrever. É interessante notar que em todas as versões do texto Constitucional que tramitaram na Comissão de Sistematização, a titulação das terras de quilombo sempre esteve presente, o que é mais um índice da pouca oposição que levantava na Assembléia. Ainda no final de 1987, o jornal Estado de São Paulo noticia que dentre os acordos políticos que se teciam entre o grupo mais conservador, conhecido como

Centrão, os partidos mais a esquerda e o relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB-AM), estava a aprovação do direito à propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos⁸⁸. O Centrão é uma coalizão de parlamentares de espectro ideológico mais conservador, dispersos pela crescente reabertura política, e que se forma durante a Constituinte contra o Anteprojeto da Comissão de Sistematização, considerado muito progressista e não representativo da maioria dos parlamentares (Gomes, 2006). O direito de propriedade das comunidades negras parece passar sem grande alarde por um acordo com esse bloco.

A redação do artigo proposto pela Comissão de Sistematização só sofrerá mais uma alteração antes de passar pelo Plenário da ANC. O dispositivo será desmembrado em dois artigos distintos. O tombamento dos documentos relativos aos quilombos será levado para o capítulo da cultura, resultando na seguinte redação final aprovada em Plenário:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. (BRASIL, 1988)

A regularização das terras de quilombos será mantida no corpo dos ADCT com a seguinte redação:

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

Vale mencionar que desde o projeto de Constituição gestado na Comissão de Sistematização e na própria proposição de Caó, a titulação das comunidade negras já figurava entre as disposições transitórias. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias são arroladas matérias de vigência limitada no tempo, com prazo de realização, ao contrário das normas constitucionais propriamente ditas. Em geral, são inscritas no texto Constitucional visando a boa transição entre uma Carta Magna e outra. Seu caráter transitório indica que

⁸⁸ Matéria “Terras de quilombos vão ser desapropriadas”. Estado de São Paulo, 13 de dezembro de 1987. Biblioteca do Senado. Coleção Constituinte de 1988. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130852>

regulam situações individuais e específicas, de modo que, uma vez aplicadas e esgotados os interesses regulados, perdem seu objeto, não tendo, pois, mais aplicação no futuro (Silva, 1998). O fato de ter sido inscrito no ADCT, desde o primeiro ano da ANC, indica que seus empreendedores acreditavam na existência de pequeno número de comunidade remanescentes de quilombo e que, tituladas as terras dessas comunidades, o dispositivo perderia objeto (Arruti, 2006; Leite, 2000; Trecanni, 2006).

À época da ANC, a demanda das comunidades negras rurais ainda era pouco compreendida dentro do próprio movimento. O movimento negro contemporâneo nasceu e se consolidou nas cidades (Cardoso, 2002; Pereira, 2008). A questão agrária é uma novidade no movimento negro nessa época. O relato de Flávio Jorge, militante do Fórum Estadual de Comunidades Negras de São Paulo, em seminário promovido pelo Instituto Socio Ambiental em 1997, ilustra o pouco conhecimento sobre a dimensão do que representavam as comunidades negras rurais e os conflitos fundiários que vivenciavam:

Nós participamos dos debates que antecederam a própria vinda do artigo 68, no próprio processo constituinte, e tínhamos mais dúvidas do que certezas quanto a essa discussão. E o artigo 68 é fruto disso. Chegou um momento em que decidimos o seguinte: vamos esquecer as nossas dúvidas, vamos ver aquilo que nós temos consenso e aproveitar esse vacilo e esse desconhecimento total dos constituintes sobre o que significa, inclusive, terras de quilombos e qual a incidência disso na luta pela terra no Brasil e empurramos isso lá na Constituição (Jorge, 1999)⁸⁹.

Os empreendedores políticos do movimento negro contemporâneo na ANC, assim como os militantes em geral, pouco sabiam o que representava essa demanda que se inseria dentro da pauta reivindicatória da militância negra. Em reportagem do Jornal Estado de São Paulo de dezembro de 1987⁹⁰, o jornal afirma que os deputados que atuaram na defesa dessa pauta não tinham estimativa acerca de quantas eram as comunidades, onde se localizavam exatamente e qual a extensão da terra que seria entregue pelo Estado aos remanescentes. Sabiam apenas que

⁸⁹ JORGE, Flávio. Depoimento dado no Seminário “Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais: Aspectos Jurídicos e Antropológico”. In: LEITÃO, S. Resultado do Seminário “Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais: Aspectos Jurídicos e Antropológico”. Documentos do ISA, n.5, janeiro/1999, p.28.

⁹⁰ Matéria “Terras de quilombos vão ser desapropriadas”. Estado de São Paulo, 13 de dezembro de 1987. Biblioteca do Senado. Coleção Constituinte de 1988. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/130852>

comunidade negras rurais poderiam ser encontradas nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Alagoas.

A mesma reportagem afirma que existiriam 55 lugares no Brasil que seriam, comprovadamente, remanescentes de quilombos e que algumas centenas de comunidades dependeriam de prova documental para que sua condição de remanescente de quilombo fosse atestada. É interessante notar no texto da reportagem a prevalência à época do conceito jurídico de quilombo que era vigente na Colônia e no Império, de “habitação de negros fugidos”.

Somado ao pouco conhecimento da situação atual das comunidades chamadas de remanescentes de quilombos, nota-se que vigorou nos discursos dos empreendedores do movimento negro na ANC a predominância do exemplo do quilombo palmarino, que traz na história a fuga do cativeiro, a resistência por meio da luta aberta e da produção autônoma. O quilombo objeto da proposição do Artigo 68 era o “quilombo do passado”, que resistia no presente. A apropriação ideológica do quilombo enquanto *locus* de luta contra a escravidão e como símbolo da resistência negra representa uma mudança na *policy image* desse fenômeno. Essa imagem será amplamente difundida pelo movimento negro contemporâneo, sobretudo no ano de centenário da Abolição. Na esfera do discurso comunicativo, a menção ao quilombo como símbolo da resistência negra é legitimada não apenas por militantes e empreendedores da questão racial, mas também, se encontra presente na fala de parlamentares Constituintes sem ligação com o movimento negro, como é caso do relator da Subcomissão de Negros, Populações Índigenas, Pessoas Deficientes e Minorias, Alcení Guerra, e no discurso do próprio Presidente da República em seu pronunciamento televisivo em celebração ao centenário.

Ao final da Assembléia Nacional Constituinte, nem todas as reivindicações do movimento negro vão para o texto Constitucional. Algumas obtiveram amplo consenso e outras enfrentaram pontos de veto. A criminalização do racismo – que passa a ser crime e não mais contravenção⁹¹, a obrigatoriedade do ensino da história e cultura dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, a proteção aos diferentes cultos religiosos, além do reconhecimento do direito de propriedade das terras de quilombos são os dispositivos que conseguem espaço na Constituição de 1988. Somado a essas conquistas, a década de 1980 e em especial o ano 1988 trazem algumas respostas por parte do Estado a reivindicações do movimento negro. Na década de 1980, antes da ANC, são tombados pelo patrimônio histórico

⁹¹ A Lei Afonso Arinos, promulgada em 1951, primeiro instrumento jurídico de repressão a atos de discriminação racial, enquadrava-os como contravenção. A criminalização do racismo foi aprovada pela quase totalidade de parlamentares constituintes, com três votos contrários, 519 favoráveis e uma abstenção (Coelho e Oliveira, 1989).

dois símbolos da cultura negra: o terreiro de candomblé Casa Branca, na Bahia (1984), e a Serra da Barriga (1986), em Alagoas. Destaque-se, ainda, a fundação do Memorial Zumbi, organização nacional que reúne representantes do Movimento Negro, da academia e de setores governamentais ligados ao Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), que pretendia implantar na Serra da Barriga um Pólo da Cultura de Libertação Afro-Brasileira.

Também destaca-se a criação, no âmbito do Ministério da Cultura (MinC), inicialmente, de uma Assessoria para Assuntos Afro-Brasileiros e, posteriormente, em 1988, a Fundação Cultural Palmares. Apesar de representar um avanço – pois, pela primeira vez, tem-se dentro do Executivo Federal uma instituição voltada especificamente para a defesa dos interesses da população negra –, sua vinculação ao MinC reflete a visão, então prevalecente no governo, do caráter cultural da problemática negra brasileira. Ademais, multiplicam-se pelo país coordenadorias e assessorias afro-brasileiras nas unidades federativas, a maioria delas de cunho cultural (Guimarães, 2001; Jaccoud; Beghin, 2002; Alberti; Pereira, 2007).

Pode-se concluir que, no período de grande visibilidade da questão racial representado pelo centenário da Abolição, as demandas por reconhecimento que o discurso do movimento negro trazia foram bem aceitas pelo Estado brasileiro enquanto que as demandas por redistribuição, que exigiram políticas afirmativas e compensatórias, sofreram vetos no processo Constituinte ainda na primeira etapa do processo legislativo, ou seja, na Subcomissão Temática de Negros, Populações Índigenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Um indicador da aceitação das demandas por reconhecimento cultural por parte da esfera comunicativa é a quantidade esmagadora de eventos realizados no centenário da Abolição sobre o tema “cultura negra”, dentre os 1.702 eventos mapeados por Maggie (1994) e equipe e a pequena quantidade de ações que falavam da situação atual do negro, da relação entre negros e brancos, enfim, do lugar social do negro. Em outras palavras, os eventos promovidos falavam mais de “identidade” negra e da valorização dos sinais diacríticos⁹² da cultura afro-brasileira do que das desigualdades sociais entre negros e não negros.

Uma vez traçado o caminho de chegada do dispositivo de titulação das terras quilombolas à pauta do movimento negro e posteriormente, à Assembléia Nacional Constituinte enquanto arena decisória e admitindo os avanços desse movimento em obter reconhecimento

⁹² De acordo com Cunha (1979), sinais diacríticos são sinais culturais que o grupo escolhe para se diferenciar de outros grupos. A seleção desses sinais por um grupo garante a continuidade e singularidade dele.

cultural por parte do Estado, resta agora explicitar uma explicação minimamente suficiente para a mudança de posição do Estado com relação a esse fenômeno.

Como o quilombo, que era uma situação crime no regime escravista e desaparece do ordenamento jurídico com o fim da escravidão, passando a ser considerado no imaginário social como fenômeno do passado, ressurgiu, em 1988, como situação que confere um direito a uma população?

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA EXPLICAÇÃO MINIMAMENTE SUFICIENTE

É objetivo do presente trabalho oferecer uma explicação minimamente suficiente (Beach; Pedersen, 2013) acerca dos mecanismos causais que levaram à mudança da posição do Estado para com as comunidades de quilombo. Após um período de ausência na legislação brasileira, o “ser quilombola”, fato tipificado como crime durante o período colonial e imperial, passa a ser elemento constitutivo de direitos territoriais, após longo período de esquecimento, a partir do surgimento do Artigo 68 e sua posterior regulamentação nos anos 1990. É essa mudança de posicionamento do Estado que pretendo compreender.

A partir do mapeamento do processo realizado no trabalho de pesquisa, percebo que é impossível desvincular o agendamento da política de regularização fundiária quilombola da crise produzida pelo movimento negro contemporâneo. A redemocratização política vivenciada pelo país nos anos 70 e 80 possibilitou a (re)articulação de diversos movimentos sociais. O movimento negro retoma o protesto racial com mais veemência que anos de ditadura, com um discurso inovador de denúncia contra a existência do mito da democracia racial e em prol da valorização da história e cultura da população afro-descendente.

Procurei demonstrar a atuação do movimento negro contemporâneo enquanto grupo de interesse dentro subsistema da questão racial, construindo e difundindo um discurso que pudesse desconstruir a percepção de igualdade material entre os grupos formadores da nação brasileira. O discurso da democracia racial representava um monopólio político sustentado pelas políticas de unidade nacional do regime militar, de vigilância e repressão das ações de afirmação de uma raça negra no Brasil – consideradas separatistas e discriminatórias - e pela não existência de políticas de reconhecimento ou redistribuição que visassem promover a efetiva inclusão dessa população após a abolição da escravidão. É contra esse monopólio político que o movimento negro contemporâneo se insurge, empoderado pelos estudos

científicos da década de 1960 que desmistificavam a relação cordial entre escravos e senhores além da apontarem a resultante situação subalterna do negro na sociedade brasileira.

Sobretudo a partir do final dos anos 70, o movimento negro contemporâneo busca interromper a estabilidade da política estatal para com a população afro-brasileira. Procurei mostrar, a partir do conceito de Schmidt (2008) de discurso, *onde, quando, como e por que* esse grupo de interesse disseminou suas idéias, revelando a agência que teve papel preponderante na mudança de posição do Estado. O movimento negro contemporâneo será marcado, no plano das ideias, pela radical afirmação da existência de uma raça negra no país. Apesar da multiplicidade de entidades militantes da causa racial surgidas nos anos 80, é possível entrever um *core* do discurso desse movimento ao olhar para os documentos produzidos pelo Movimento Negro Unificado e pela imprensa negra da época. Além da afirmação da existência de uma raça negra, o *core* discursivo do movimento negro está claramente marcado pela negação do mito da democracia racial e consequente apontamento da situação de exclusão do negro de espaços de poder e de direitos, bem como da valorização de uma cultura e identidade afro-brasileiras.

No *core* desse discurso, o quilombo ocupa lugar privilegiado. O movimento negro opera uma mudança na imagem desse fenômeno social e em seu discurso o quilombo passa a ser símbolo da luta anti-racista (Arruti, 2006). As menções à Zumbi e à experiência de resistência de Palmares são comuns nos documentos do MNU e na mídia negra. É a própria história do Brasil que está em litígio quando o movimento negro afirma a figura do quilombo – e de outros tipos de resistência escrava – ante as imagens de cordialidade da escravidão e passividade do negro, bastante influenciadas pela obra de Gilberto Freyre. Além dessa novidade no que se refere à imagem do quilombo, esse fenômeno vira símbolo da luta contemporânea do movimento. Importante lembrar que o quilombo do qual se fala nos anos 80 dentro do movimento negro é basicamente o quilombo de Palmares, sobre o qual se tinha mais conhecimento histórico produzido. Trata-se de uma imagem bastante idílica do fenômeno quilombo, de escravos fugidos, resistindo a partir da luta aberta contra os senhores, vivendo de forma comunal e socializada. Essa imagem foi bastante difundida pelo Quilombismo de Abdias Nascimento. Essa imagem idealizada do fenômeno será desconstruída posteriormente ao agendamento da política de terras quilombolas pelo *boom* de trabalhos que recuperarão as trajetórias de diversos quilombos. No período precedente ao agendamento do Artigo 68, no entanto, é a imagem do quilombo palmarino que prevalecerá, sendo ele mesmo o símbolo da luta do MNU.

O trabalho do movimento negro na esfera do discurso coordenativo foi se desenhando a partir de uma rede de militância que se expandiu a partir dos anos 80, fomentada pelos encontros promovidos pelo MNU e por encontros regionais como o Encontro de Negros do Norte e Nordeste. Constituiu-se uma grande rede, que apesar da pluralidade de ações (culturais, políticas, assistencialistas) compartilhavam ideias comuns acerca da questão do negro no Brasil, o que chamei de *core* do discurso.

As idéias gestadas e transportadas pelo movimento negro contemporâneo operaram uma mudança de *issue definition*, ou seja, uma redefinição da questão racial, com novas idéias e novos atores, que passaram a circular no subsistema racial e tentar atrair atenção dos líderes políticos. Essa redefinição colocou em xeque a idéia historicamente difundida de harmonia entre as raças no Brasil.

A chegada desse novo *input* à arena decisória se dá em virtude da atuação de empreendedores políticos que carregaram as ideias gestadas pelo movimento negro para uma arena decisória de grande amplitude, a Assembléia Nacional Constituinte, na qual diversas questões competiam por espaço. Parlamentares como Benedita da Silva, Carlos Alberto Caó e José Carlos Sabóia foram os mais importantes empreendedores da redefinição da questão racial que o movimento negro tentava implacar, segundo análise feita dos anais da ANC. São esses parlamentares os que mais promovem o *core* do discurso do movimento negro e a pauta de reivindicações entregue por esse grupo à ANC.

Na confluência de fatores que atuaram no feedback positivo que levou esse *input* para a agenda decisória está também o centenário da Abolição da Escravidão. Por causa desse *focusing event*, o ano de 1988 foi de grande visibilidade para a questão do negro no Brasil. As celebrações oficiais, os atos promovidos em todo Brasil pelas diversas entidades do movimento negro e a cobertura da mídia conformaram um ambiente favorável ao debate sobre a questão racial. O movimento negro aproveitou esse momento de holofotes para promover e legitimar suas *policy images*, denunciando que a exclusão da população perdurava até aquela data. É nesse ano que são travados debates sobre o texto Constitucional final na Comissão de Sistematização e no Plenário da ANC. Nesse ano, o Presidente da República anuncia a criação da Fundação Cultural Palmares, que tinha por objetivo a defesa dos interesses da população negra. Pode-se dizer, portanto, que o centenário da Abolição representa um momento em que a arena decisória prestou alguma atenção à questão do negro no Brasil, mesmo em um momento em que sua atenção estava bastante dividida entre diversos problemas e demandas que se apresentavam à ANC. O movimento negro se aproveita dessa janela de oportunidade para atuar

na esfera do discurso comunicativo, propagando as ideias que vinham difundindo desde a década de 1970.

Além de considerar o centenário da Abolição como uma janela de oportunidade para o agendamento de políticas defendidas pelo movimento negro, em que maior atenção é dada à situação dessa população e que é manejada por esse grupo de interesse, concluo que a própria redação da Constituição de 1988, da forma como foi feita, representa um momento de abertura da estrutura institucional, que proporcionou possibilidades de ruptura. A predominância, no início dos trabalhos da ANC, de uma organização fortemente descentralizada, com subcomissões e comissões temáticas fazendo os estudos iniciais, ouvindo a sociedade e votando, a ausência de um projeto base, constituíram-se em fatores favoráveis à introdução no texto de dispositivos particularistas. Para tal, bastou que esses contassem com o apoio substancial de algum grupo de pressão ou bancada parlamentar e não ferissem os interesses da maioria congressual (Couto e Arantes, 2002; Gomes, 2004).

Reconheço aqui o papel importante que a abertura política que a redação do texto Constitucional de 1988 representou para o agendamento de questões do movimento negro. No entanto, a referência a essa conjuntura crítica seria insuficiente para explicar como e por que se dão algumas mudanças de posicionamento do Estado para com a população negra, em particular com as comunidades negras rurais, reconhecendo-lhes existência legal dentro do sistema jurídico e a propriedade de suas terras. O mapeamento histórico da atuação do movimento negro dentro das esferas discursivas coordenativa e comunicativa permite visualizar como a mudança é operada quando esses momentos críticos ocorrem. As ideias foram utilizadas, desde os anos 70 e com mais força no anos 80 como *armas*, no sentido de Blyth, desafiando os arranjos existentes. No âmbito do Modelo do Equilíbrio Pontuado, as mudanças de posicionamento do Estado não são explicadas apenas pelos momentos favoráveis para ruptura. Tais mudanças vêm sempre acompanhadas de novas *issues definition*, ou seja, de novos inputs ideológicos.

Além de terem funcionado como *armas* na disputa para mitigar o monopólio do paradigma da igualdade racial no Brasil, ousar dizer que as ideias transportadas pelo movimento negro à arena decisória funcionaram como *blueprints*, alargando o sentido atribuído por Blyth (2001). Segundo o autor em momentos de crise, as ideias carregadas pelos grupos são essenciais. Momentos de crise são em geral momentos de incerteza. Incerteza é definida como uma característica das situações nas quais os agentes pouco podem antecipar os resultados de uma decisão ou atribuir probabilidades aos resultados. Em momentos como esses, as ideias são

importantes precisamente porque reduzem incertezas e tornam a construção institucional possível. Em condições de incerteza, possuir e promulgar idéias se torna particularmente importante enquanto recurso de poder para mudança institucional. Sugiro que não só em momentos de crises, mas também de grande redefinição do projeto de nação, as idéias tem papel de *blueprint*, ou seja, de construção de novas institucionalidades. A elaboração de uma Constituição Federal representa um novo pacto por um conjunto de valores, princípios e regras que guiarão a forma como o país, durante um período de tempo indeterminado, ira se organizar e se desenvolver. As idéias carregadas pelo movimento negro nesse período resultaram em mudanças de posicionamento do Estado no que se refere à Constituição anterior (de 1967). Me refiro aqui a como o discurso do movimento resultou em proposições anti-racistas e multiculturalistas que hoje compõem o texto máximo do Estado brasileiro e foram posteriormente regulamentadas por lei infraconstitucional.

Nem todas as demandas do movimento negro foram para a Carta Magna apesar da grande visibilidade que o tema obteve nos anos de 1987 e 1988 e do momento crítico representado pelo processo de redação da Constituição. As demandas por reconhecimento não tiveram grandes pontos de veto, diferentemente das pautas que clamavam por redistribuição, como as políticas compensatórias e afirmativas. Essas sofreram grande oposição ainda na Subcomissão Temática. Medidas que garantissem tratamento diferenciado, como reserva de vagas em órgãos públicos e empresas, visando a inclusão da população em espaços de poder, foram taxadas de “privilégios” e acusadas de ferir o princípio da igualdade, sobretudo pelo relator da comissão, Alceni Guerra e pelo deputado Ruy Nendel. A criminalização do racismo, a proteção e promoção da cultura negra, a inclusão nos currículos escolares da história dos diferentes povos formadores do Brasil - entre eles os africanos - a titulação das terras remanescentes de quilombo e o tombamento de sítios históricos, a criação da Fundação Cultural Palmares – vinculada ao MinC – são indícios de que a problemática racial foi tratada, à época, no plano da cultura pelo Estado brasileiro, sem a perspectiva de reflexão sobre justiça socioeconômica. Pode-se dizer que o discurso do movimento negro transportado para a arena decisória que representou a ANC resultou em proposições anti-racistas e multiculturalistas. A mudança de posição do Estado se deu na forma de políticas afins ao reconhecimento da importância e respeito à matriz africana da formação brasileira. As políticas de reconhecimento têm como principal objetivo a correção de injustiças culturais ou simbólicas, como a sujeição a padrões de interpretação e comunicação associados a uma cultura, a invisibilidade das práticas culturais de algum grupo ou o desrespeito e difamação dessas últimas Fraser (2002). Assim,

pode-se dizer que apenas uma parte do *core* do discurso do movimento negro é agendado nesse momento.

O agendamento da política de regularização de terras quilombolas é inseparável do trabalho comunicativo e de atração de atenção das arenas decisórias feito pelo movimento negro contemporâneo. Não obstante, deve ser tratado com algumas particularidades dentro do processo de agendamento de questões de interesse desse grupo. É possível concluir, a partir do *process tracing* realizado, que o movimento negro contemporâneo encampa a demanda por regularização das comunidades negras rurais. A dificuldade de manutenção das terras tradicionalmente ocupadas por comunidade negras rurais diante da expansão da fronteira agrícola, da grilagem de terras, dos grande empreendimentos e da especulação imobiliária é transportada para dentro das discussões promovidas pelo MNU pelo Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN) e pelo Centro de Estudo e Defesa do Negro do Pará (CEDENPA), que assistiam e assessoravam esses grupos, denunciando conflitos no campo.

O movimento negro agrega, em sua Convenção preparatória para a Constituinte, realizada em 1986, a demanda dessas comunidade pela manutenção de seus territórios, demanda essa trazida pelas entidades do Maranhão e Pará supracitadas.

É possível afirmar que se essa demanda não tivesse sido encampada pelo movimento negro o agendamento da regularização dessas terras não teria sido possível naquele momento. As comunidades remanescentes de quilombos naquela época representavam uma demanda bastante regionalizada – concentrada no Norte e Nordeste - e não tinham uma atuação nacional capaz de atrair a atenção da arena decisória. A demanda das comunidades negras rurais pelo direito às terras ocupadas “pega carona” no processo ideológico de redefinição das relações raciais que o movimento tentava implacar em um momento de alta visibilidade e abertura da estrutura.

O *process tracing* revela pistas de como essa demanda se encaixa no *core* do discurso transportado pelo movimento negro. A apropriação ideológica do quilombo enquanto *locus* de luta contra a escravidão e como símbolo da resistência negra representa uma mudança na *policy image* desse fenômeno. Essa imagem será amplamente difundida pelo movimento negro contemporâneo, sobretudo no ano de centenário da Abolição. A predominância do exemplo do quilombo palmarino, que traz na história a fuga do cativeiro, a resistência por meio da luta aberta e da produção autônoma, é a ideia conhecida e transportada pelo movimento negro contemporâneo até a arena decisória, representada pela ANC. O que parece ter movido os empreendedores políticos do movimento negro dentro da ANC ao defenderem essa propositura

foi um “desejo memorialístico” (Arruti, 2006) de afirmar as comunidades negras rurais como metáforas da resistência escrava e do “mundo africano entre nós” (Arruti, 2006) que foram os quilombos históricos. As comunidade negras rurais passam a representar “vestígios”, “restos” dos antigos quilombos, fenômeno tão caro dentro do discurso do movimento negro. Daí pode ser explicada a noção jurídica de “remanescentes de quilombos”. Ou seja, nesse período, vigorava o entendimento de que as comunidade negras rurais representavam reminiscência de espaços do passado negro no presente, que deveriam ser protegidos e preservados. É interessante notar que a categoria “remanescentes de quilombo” está presente desde o documento resultante da Convenção do Negro pela Constituinte, em 1986. Agendou-se uma solução de reconhecimento, com caráter de proteção da cultura negra com base em uma *policy image* de que as comunidade negras eram reminiscência dos antigos quilombos, símbolo da resistência racial.

Dentro do próprio movimento negro e sobretudo dentro da ANC, a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras parece ter sido tratada como tema afeto à cultura, à valorização e proteção da história negra no Brasil. Não há relatos nos documentos do MNU ou nos registros dos trabalhos da ANC de que o tema tenha sido tratado como uma demanda fundiária, por redistribuição de terra, o que certamente teria gerado mais pontos de vetos ao dispositivo.

Minha hipótese, portanto, é que o movimento negro e seus empreendedores - mesmo que essa não tenha sido a intenção inicial do CCN e CEDENPA que tinha maior conhecimento dos casos de comunidades negras - situaram a demanda por terra das comunidades negras dentro do *core* de seu discurso no polo do reconhecimento cultural, sem nenhuma abordagem sobre redistribuição associada. Percebo que as comunidade negras – ou remanescentes de quilombos – foram tratadas como “patrimônio histórico” da cultura negra, o que pedia sua preservação, tanto nas poucas falas dos empreendedores da questão racial na ANC quanto em falas comemorativas no centenário da Abolição. Não se vislumbrava, à época, o agendamento de uma política verdadeiramente fundiária, de redistribuição de terras, aos moldes de uma reforma agrária diferenciada que pleiteava o movimento seringueiro nos anos 80.

As então recentes contribuições da Antropologia no que se refere às características identitárias e históricas dessas comunidades – que nem sempre coincidiam com a história de Palmares - parecem exercer pouca influência na redação do Artigo 68. Almeida (2009) também confirma que o movimento negro e seus empreendedores pouco conheciam da atualidade das comunidades que estavam chamando de “remanescentes de quilombo”. A partir do depoimento

desse autor, que acompanhou a tramitação desse artigo na ANC, é possível inferir que a defesa desse dispositivo foi feita a partir da imagem heróica e idílica do quilombo de Palmares.

Prevaleceu entre os militantes do movimento do movimento negro o pouco conhecimento sobre a situação das comunidades negras rurais (Alberti e Pereira, 2006; Arruti, 2006; Silva, 1997). Acreditava-se que eram poucas situações, situações residuais, ou “remanescentes”, que caberiam no Artigo 68, daí sua transitoriedade. Esses fatores, somados à afinidade da matéria com o campo da cultura - com a consequente ausência de qualquer discussão que adentrasse a redistribuição de terras - explicam os poucos pontos de vetos ao que esse tema esteve sujeito. Não foi possível entrever nenhuma disputa entre coalizões de defesa opostas no que se refere à redação do Artigo 68, situação bastante diferente do que ocorrerá no período de sua regulamentação.

Os *inputs* ideológicos promovidos pelo movimento negro que geraram um abalo do monopólio político que o paradigma da democracia racial representava, a grande visibilidade que o tema racial ganha entre 1987 e 1988, o relativo consenso que as pautas do campo do reconhecimento cultural obtiveram na Constituinte e na esfera do discurso comunicativo como um todo são os fatores que explicam as mudanças institucionais conquistadas pelo movimento negro nessa época. Os fatores mencionados acima somados ao pouco conhecimento da situação das comunidades negras rurais possibilitaram o acordo da arena decisória para a manutenção do dispositivo que versava sobre as terras de quilombos.

Uma leitura simples do cenário atual da política de regularização fundiária, hoje operada pelo INCRA, mostra que o dispositivo previsto no Artigo 68 do ADCT teve efeitos não esperados no mundo da *politics* e das *policy*. O Artigo 68 ADCT é inscrito no texto constitucional como uma política de reconhecimento cultural, no entanto, o texto vago permite que ele dê origem a uma política de redistribuição de terras no Brasil, com foco nas comunidades negras. As poucas discussões dentro do movimento negro na mídia e na ANC não davam a dimensão de que, nos anos 90, o Artigo 68 do ADCT se tornaria um instrumento de luta pelo reconhecimento de direitos territoriais apropriado por várias comunidades rurais e também urbanas. Segundo historiadores, antropólogos e juristas que analisam a tramitação desse tema na Constituinte (Arruti, 2006, Trecanni, 2006, Silva, 1997), os parlamentares – e ousar dizer que também o movimento negro – não previam que o Artigo 68 do ADCT seria evocado por diversos grupos negros na busca por direitos e melhores condições de vida e não apenas por reconhecimento dos seus sinais diacríticos e de sua importância histórica.

A relativa tranquilidade com que é feita a inserção do Artigo 68 na CF 1988 contrasta com o período de regulamentação desse dispositivo, marcado por intensas disputas ideológicas sobre o conceito de “remanescentes de quilombo” (quem são, afinal, os quilombolas?) e “terras ocupadas” e pela formação de coalizões de defesa que envolverão uma miríade de atores, muitos não tendo participado do processo de agendamento do Artigo 68. Ou seja, a redação do Artigo 68 não significou acatamento imediato das demandas por terras. Nos dias atuais, resta concluir que o dispositivo gerou um efeito não esperado no campo da política fundiária.

A promulgação da Constituição é seguida de um movimento de grupos de camponeses negros que passam a adotar a identidade de “remanescentes de quilombo” na interlocução com a burocracia estatal. Desde 2003, ano de regulamentação da política de regularização fundiária, 2.007 comunidades se auto-afirmaram como remanescentes de quilombo⁹³. Esse número supera em muito o quantitativo de centenas previsto pela deputada Benedita da Silva no período Constituinte. Dessas, 1.281 buscam atualmente, junto ao INCRA, a titulação de suas terras ocupadas por seus ancestrais⁹⁴.

Surge, também nos anos 90, a Coordenação de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), gestada dentro do movimento negro. Interessa lembrar, como resultado da redação do Artigo 68 do ADCT, que, por meio da alocação de recursos políticos e/ou monetários, uma determinada política pública pode oferecer ensejo para a criação e/ou consolidação de grupos de interesses. Ou seja, as políticas públicas como instituições que são, estabelecem regras do jogo e moldam os grupos de interesse em torno dela (Pierson, 2006). Esse parece ser também o resultado do surgimento do Artigo 68, que institui uma nova categoria jurídica, os “remanescentes de quilombos” e mobiliza grupos negros rurais a se organizarem em torno dessa nova categoria de direitos. A formação desse grupo de interesse – a CONAQ – bem como o apoio de uma coalização de defesa dessas comunidade criará constrangimentos para a manutenção do Artigo 68 no texto Constitucional diante das tentativas de supressão nos anos 90, bem como contra definições muito restritivas de “remanescentes de quilombos”.

Para os cientistas políticos que examinam políticas públicas como instituições é um pressuposto analítico o de que as políticas públicas estruturaram os processos políticos subsequentes. Ou seja, a política cria as políticas públicas e estas, por sua vez, modificam a

⁹³ Dado disponível no banco de dados da Fundação Cultural Palmares, hoje responsável pela emissão da certidão de autorreconhecimento enquanto comunidade quilombola, a qual dá acesso às políticas e prioridades destinadas para esse grupo. Disponível em <<http://www.palmares.gov.br/>>. Acessado em 03 de abril de 2014.

⁹⁴ Dado retirado do banco de dados do INCRA. Disponível em <http://www.incra.gov.br/quilombolas>. Acessado em 02 de junho de 2014.

política. Assim, as políticas públicas devem ser observadas tanto como o objeto final, quanto como o objeto inicial de análise (Skocpol, 1995). O presente trabalho visou oferecer uma compreensão do processo discursivo encaminhado pelo movimento negro e dos fatores estruturais e contextuais que, juntos, possibilitaram a ruptura que o dispositivo do Artigo 68 representa. Assim, a pesquisa representa uma análise do agendamento de uma política pública como *objeto final* a ser entregue a uma população. No entanto, como vários dispositivos inseridos na Constituição de 1988, trata-se de um agendamento incompleto, que se arrasta até os anos 2000, com grande dificuldades em se estabelecer um novo ponto de equilíbrio.

Uma agenda futura de pesquisa sobre a política de regularização quilombola precisará dar conta dessa política como *objeto inicial* de análise: como mobiliza novos atores, cria interesses, fomenta oposições e altera os subsistemas da questão agrária e da questão étnica no Brasil.

Apesar do objetivo inicial do estudo ter sido o de explicar o caso específico do agendamento do dispositivo legal de titulação de terras de quilombos, o estudo traz contribuições para pensar o agendamento de políticas públicas. Relatou-se aqui o caso de um tema que chega à agenda decisória com pouquíssimo conhecimento empírico por parte de seus empreendedores e dos decisores. As imagens foram mais importantes para o agendamento do Artigo 68 do ADCT da CF do que os fatos empíricos ou uma consciência geral sobre a importância dos quilombos. As idéias podem ser, em momentos de abertura política, mais importantes do que o conhecimento aprofundado sobre o problema para a chegada de um tema à agenda decisória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTI, V.;PEREIRA, A.A. **Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Pallas/CPDOC-FGV, 2007.
- ALMEIDA, A.W.B. Quilombos: Repertório Bibliográfico de uma Questão Redefinida (1995-1997). **BIB**, Rio de Janeiro, n. 45, p. 51-70, 1.º semestre de 1998.
- ALMEIDA, A.W. Os quilombos e as novas etnias. In: LEITÃO, S. (Org.) **Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1999.
- ALMEIDA, A.W.B. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2.ª Ed. Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.
- ALMEIDA, A.W.B. Entrevista: ALFREDO WAGNER BERNO DE ALMEIDA. [2009]. Campinas: **Ruris**, vol. 3, n. 2. Entrevista concedida a Guilherme Mansur Dias.
- ALMEIDA, I.A. **A síntese de uma tragédia: movimento, fé e política**. Ouro Preto: Editora Ufop, 2000.
- ABDELAL, R. BLYTH, M., PARSONS, C. Introduction. In: ABDELAL, R. BLYTH, M., PARSONS, C. **Constructing the International Economy**. Ithaca: Cornell University Press. 2010.
- ABREU, A.A. et al. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro - Pós 1930**. Volume I. Rio de Janeiro: Editora FGV-CPDOC, 2001.
- ALMADA, S. **Abdias Nascimento: Retratos do Brasil Negro**. [S.l.], Selo Negro - Grupo Summus, 2009.
- ANDREWS, G. Democracia racial brasileira 1900-1990: um contraponto americano. **Estudos Avançados**, 11 (30), 1997.
- ARRUTI, J. M. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru/São Paulo: Edusc. 2006. p. 315-350.
- ARRUTI, J.M. Quilombos. In: PINHO, O. (Org). **Raça: Perspectivas Antropológicas**. Salvador:ABA /Ed. Unicamp/EDUFBA, 2008.
- ASSUNÇÃO, M. R. Quilombos maranhenses. In: REIS, J. J.; GOMES, F. (Orgs.). **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- BAIOCCHI, M.N. **Negros do Cedro: estudo antropológico de um bairro rural de negros em Goiás**. São Paulo: Ática; Brasília: INL, Fundação Nacional Pró-Memória, 1983.
- BAIOCCHI, M.N. **Kalunga: Povo da Terra**. Goiânia: Ed. UFG, 2006.

- BANDEIRA, M.L. Terras negras: invisibilidade expropriadora. In: LEITE, I.B.(Org.). **Terras e territórios negros no Brasil - Textos e Debates**. Florianópolis: Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas - UFSC, Ano I, n. 2, 1991. p. 7-24.
- BARCELLOS, D. M. de et al. **Comunidade negra de Morro Alto: historicidade, identidade e territorialidade**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- BARTH, Fredrik. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: POUTIGNAT, P; STREIFF-FENART, J. **Teorias da etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth**. São Paulo: Editora Fundação da Unesp, 1998. p.185-227.
- BAUMGARTNER, F.R., JONES, B.D. **Agenda and instability in American politics**. Chigago: The University of Chicago Press, 2009.
- BEACH, D; PEDERSEN, R.B. **Process-Tracing Methods: foundations and guidelines**. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.
- BETTO, F. **O que é Comunidade Eclesial de Base?**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BLYTH, M. Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy. **Comparative Politics**, New York, v. 29, n. 2, p. 229-250, January 1997.
- BLYTH, M. The transformation of the Swedish model: economic ideas, distributional conflict and institutional change. **World Politics**, v. 54, p.1-26, October 2001.
- BORGES, A. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. **BIB**, São Paulo, n° 63, p. 45-59, 1° semestre de 2007.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **DECRETO Nº 91.766, DE 10 DE OUTUBRO DE 1985**. Aprova o plano nacional de reforma agrária - PNRA, e, da outras providências. 1985. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br>>. Acesso em: 24 de abril de 2014.
- CAPELLA, A.C.N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, São Paulo: ANPOCS, , p. 25-52, 1° semestre de 2006.
- CARDOSO, M.A. **O movimento negro em Belo Horizonte: 1978-1998**. Belo Horizonte: Mazza, 2002.
- CARDOSO, C.F.S. **Escravo ou camponês? O protocampesinato negro nas Américas**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

- CARDOSO, R. C. L. Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In: SOLA, L.; PAULANI, L. M. (orgs.). **Lições da década de 80**. São Paulo: Edusp; Genebra: UNRISD, 1995. p. 193-200.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **A igreja e as comunidades quilombolas**. São Paulo: Ed. Paulus, 2013.
- COHEN, M., MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice, **Administrative Science Quarterly**, New York, n. 17, p. 1-25, 1972.
- COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p.823-830, 2011.
- COSTA, R.C.P. **“Como uma comunidade”**: formas associativas em Santo Antonio/PA – imbricações entre parentesco, gênero e identidade. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais – Antropologia) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.
- COSTA SOBRINHO, P. V. **Capital e Trabalho na Amazônia Ocidental: contribuição à história social e das lutas sindicais no Acre**. São Paulo: Cortez - Universidade Federal do Acre, 1992.
- COUTO, C. G; ARANTES, R. B. Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L; LOUREIRO, M. R. G. (orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 1**. Brasília: MP/SEGES, 2002, p. 75-120.
- CUNHA, M.C. Etnicidade: da Cultura Residual mas Irredutível. **Revista de Cultura e Política**, n.1, 1979.
- DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo**, Rio de Janeiro, vol.12, n.23, p. 100-122, 2007,
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça da era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.) **Democracia hoje novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 245-282.
- FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. **Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares**, Rio de Janeiro, ano 4, n.1, 2002, p.7-32.
- FERNANDES, F. **Cor e Mobilidade social em Florianópolis**, São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1960.
- FERNANDES, F. **A integração do negro à sociedade de classes**. São Paulo: Editora Nacional, 1965.

- FIABANI, A. **Os novos quilombos: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil (1988-2008)**. 1992. 274 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2008.
- FREYRE, G. **Casa-grande e Senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- FRY, P.; VOGT., C; GNERRE., M. Mafambura e Caxampura: Na Encruzilhada da Identidade. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 24 ,n.3, 1981, p. 373-389.
- GEORGE, A.; BENNET, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.
- GOHN. M.G. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1995.
- GOMES, S. O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 49, no 1, 2006, pp. 193 – 224.
- GORENDER. J. Questionamentos sobre a teoria econômica do escravismo colonial. **Estudos Econômicos**, v. 13, n. 1, pp.7-39, 1983.
- GUIMARÃES, A.S. A. A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos). **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, São Paulo, 13(2), p. 121-142, novembro de 2001.
- GUIMARÃES. A.S.A. Racismo e anti-racismo no Brasil. **Novos Estudos**, n.43, p. 26-44, 1995.
- GUSMÃO, N.M.M. **Campinho da Independência: um caso de proletarização caiçara**. 1979. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1979.
- GUSMÃO, N.M.M. **A dimensão política da cultura negra no campo: uma luta, muitas lutas**. 1990. 290 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - FFLCH, USP, São Paulo, 1990.
- HALL. P.A. Policy Paradigms, Social Learning on the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25 (3), p. 275-296, 1993.
- HANCHARD, M. Política transnacional negra, antiimperialismo e etnocentrismo para Pierre Bourdieu e Loïc Wacquant: exemplos de interpretação equivocada. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, ano 24, nº 1, pp. 63-96, 2002.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. **Tombamento**. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/portal/montarPaginaSecao.do?id=17738&sigla=Institucional&retorno=paginaInstitucional> . Acesso em: 23 de julho de 2014.
- JACCOUD, L.B; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília : Ipea, 2002.

- JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. **The Policy Studies Journal**, vol. 40, No. 1, p.1-20, 2012.
- JORGE, F. Depoimento dado no Seminário “Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais: Aspectos Jurídicos e Antropológico”. In: LEITÃO, S. **Resultado do Seminário “Direitos Territoriais das Comunidades Negras Rurais: Aspectos Jurídicos e Antropológico”**. Documentos do ISA, n.5, p.28, janeiro de 1999.
- KING, G, KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KINGDON, J.W. **Agenda, alternatives and public policies**. Pearson: Longman Classics in Political Science, 2011.
- KUCINSKY, B. **Jornalistas e Revolucionários. Nos tempos da Imprensa Alternativa**. São Paulo: Scritta Editorial, 1991.
- LARAIA, R.B. Relações entre negros e brancos no Brasil. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 07, p. 159-173, 1979.
- LEITE, I.B. Os Quilombos no Brasil: Questões Conceituais e Normativas. **Etnográfica**, vol. IV, n. 2, pp. 333-354, 2000.
- LEITE, I.B. **Legado do testamento: A comunidade de casca em perícia**. Florianópolis: Nuer, 2002.
- LIMA, L.R. **Quilombos e políticas de reconhecimento: o caso do Campinho da Independência**. 2003. 173 p. Dissertação (Mestrado Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, vol. 16, n.4, pp. 691-693, 1964.
- MAGGIE, Y. Cor, hierarquia e sistema de classificação. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol 7, n.14, p.149-160, 1994.
- MAHONEY, J. After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. **World Politics**, Cambridgeshire, v. 62, pp.120-147, 2010
- MAIO, M.C. O Projeto UNESCO e a agenda das Ciências Sociais no Brasil dos anos 40 e 50. **RBCS**, nol. 14, n. 41, p. pp. 141-158, outubro de 1999.

- MALIGHETTI, R. **O quilombo de Frechal: identidade e trabalho de campo em uma comunidade brasileira de remanescentes de escravos**. Brasília: Senado Federal/Conselho Editorial, 2007.
- MARIN, R.E.A. Terra e afirmação política de grupos rurais negros na Amazônia. In:_____. **Terra de quilombos**. Rio de Janeiro: ABA, 1995. p. 79-94.
- MENEZES NETO, A.J. A Igreja Católica e os Movimentos Sociais do Campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. **Cad. CRH**, Salvador, vol.20, n. 50, p. 331-341, maio/agosto 2007.
- METHA, J. The Varied Roles of Ideas in Politics.From “whether to “how”. In: BÉLAND, D. COX, R.H (Orgs.). **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford Scholarship, 2011, p. 23-46.
- MNU. **1978 – 1988: 10 anos de luta contra o racismo**.São Paulo, Confraria do Livro, 1988.
- MNU. **Documento contendo as reivindicações da Convenção Nacional do Negro pela Constituição**. Brasília,1986. Disponível em <<http://www.institutobuzios.org.br/>>. Acesso em: 24 de março de 2014.
- MONTEIRO, A.M.Q. **Castainho: etnografia de um bairro rural de negros**. Recife: Massangana, 1985.
- MOURA, C. **Rebeliões da senzala: quilombos, insurreições e guerrilhas**. São Paulo: Conquista, 1972.
- NASCIMENTO, A. O quilombismo: uma alternativa política afro-brasileira. **AFRODIÁSPORA - Revista de estudos do mundo negro**. Rio de Janeiro, IPEAFRO - Instituto de Pesquisas e Estudos Afro-Brasileiros, v. 6-7, 1985.
- NASCIMENTO, A. Quilombismo: na afro-brazilian political alternative. **Journal of Black Studies**. v. 11, Issue 2, Afro-Brazilian Experience and Proposal for Social Change, p. 141-178. Dec. 1980,
- NASCIMENTO, A. **O Negro Revoltado**. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1982.
- NASCIMENTO, A.; NASCIMENTO, E. L. Reflexões sobre o movimento negro no Brasil (1938-1997). In: GUIMARÃES, A.S.; HUNTLEY, L. (orgs.). **Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil**, São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- NOVAES, R. **De corpo e alma: catolicismo, classes sociais e conflitos no campo**. Rio de Janeiro: Ed. Graphia, 1997.
- O'DWEYER, E.C. (Org). **Terra de Quilombos**. Associação Brasileira de Antropologia: Decania CFCH/UFRJ, 1995.

- O'DWYER, E.C. Os quilombos do Trombetas e do Erepecuru-Cuminá. In: O'DWYER, E.C.(Org.) **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2002, p.255-280.
- OLIVEIRA, A.U. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.15, n.43, pp. 185-206, 2001.
- OLIVEIRA, M.M. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las**. Brasília: Senado Federal, 1993.
- ORTIZ, R. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- PAULA, E.A. A Conquista da Terra nas Florestas do Acre. IN: MEDEIROS, L.S.; LEITE, S.P (Org.). **A Formação dos Assentamentos Rurais: processos sociais e políticas públicas**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/ UFRGS/CPDA, 1998
- PEREIRA, A.A. Influências externas, circulação de referenciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil: idas e vindas no “Atlântico Negro”. **Ciênci. Let**, Porto Alegre, n.44, pp. 215-236, jul/dez. 2008.
- PEREIRA, A.A. **“O mundo negro”: a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil (1970-1995)**. 2010. 268 f .Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.
- PIERSON, P. **Politics in Time: History, Institutions in Comparative Politics**. Princeton University Press, 2004.
- PIERSON, P. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRNEK, S.; GALVIN, D. (orgs). **Rethinking Political Institutions**, New York, New York University Press, 2006, p. 114-131.
- PLÍNIO DOS SANTOS, C.A.B. **Quilombo Tapuio (PI) : terra de memória e identidade**. 2006. 239 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)- Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- PLÍNIO DOS SANTOS, C.A.B. **Fiéis descendentes: redes-irmandades na pós-abolição entre as comunidades negras rurais sul-mato-grossenses**. 2010. 477 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Departamento de Antropologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- QUEIROZ, M.I.P. **O Campesinato Brasileiro, Ensaio sobre Civilização e Grupos Míticos no Brasil**, Petrópolis: Ed. Vozes, 1976.
- REIS, J.J; GOMES, F. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1992.

- RESENDE, F.C. A “Nova Metodologia Qualitativa” e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Revista Política Hoje**, vol. 20, n.1, p.218-252, 2011.
- RICHARDSON, R.J et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.
- SABATIER, P.A. **Theories of the Policy Process**. 2ª Ed. Boulder: Westview Press, 2007.
- SANTOS, Joel Rufino dos. O Movimento negro e a crise brasileira. **Política e Administração**, v.2, p. 287-307, jul/set. 1985.
- SCHMIDT, V. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, Vol. 11, p. 303-326, 2008.
- SCHMIDT, V. Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In: BÉLAND, D. COX, R.H. **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford Scholarship, p.47-64, 2011.
- SCHWARCZ, L. M. As teorias raciais, uma construção histórica de finais do século XIX: o contexto brasileiro. In: L. M. Schwarcz & R. S. Queiroz (Orgs.). **Raça e Diversidade**. São Paulo: Edusp, 1996, p. 147-185.
- SCHWARTZ, S. B. **Escravos, Roceiros e Rebeldes**. Bauru (SP): Edusc, 2001.
- SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Soc. Estado**, Brasília, vol.21, n.1 p. 109-130, jan./apr. 2006.
- SKOCPOL, T. **Procteing Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States**. Harvard University Press, 1995.
- SIKKINK, K. **Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina**. New York: Cornell University Press, 1991.
- SILVA, D. S. Direito Insurgente do Negro no Brasil: Perspectivas e Limites no Direito Oficial. In: DONIZETE CHAGAS, S. (org.), **Lições de Direito Civil Alternativo**. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1994.
- SILVA, D. S. Apontamentos para compreender a criação e regulamentação do Artigo 68 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. **Boletim Informativo NUER**. Florianópolis: Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas / Fundação Cultural Palmares - v. 1, n. 1, p.9-47, 1997.
- SILVA, J.A. **Aplicabilidade das normas Constitucionais**, São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS (SMDH) e CENTRO DE CULTURA NEGRA (CCN). **Terras de preto no Maranhão: quebrando o mito do isolamento**. Coleção Negro Cosme, Vol. III, São Luís: SMDH/CCN-MA/PVN, 2002.

SMDH/CCN. **Projeto Vida de Negro: 15 anos de luta e fortalecimento dos territórios quilombolas**. São Luís: SMDH/CCN-MA/PVN, 2003.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds). **Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economics**. Oxford: Oxford University Press, p. 1-39, 2005.

RIOS, F. O protesto negro no Brasil contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 85, p. 41-79, 2012.

ROCHA, E. G. T. O Decreto 4887 e a regulamentação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos. **Boletim Informativo do Nuer: Territórios quilombolas: reconhecimento e titulação das terras**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 97-102, 2005.

TEIXEIRA, F. **A gênese das CEBS no Brasil**. São Paulo: Paulina, 1988.

THELEN, K. How Institutionalism Evolves: Insights from Comparative Historical Analysis. In: J. MAHONEY and J. RUESCHEMEYER, (Eds). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. New York: Cambridge University Press, p. 208-240, 2003.

TOURAINÉ, A. Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos. **Lua Nova**, no 17, junho, p. 5-18, 1989.

TORRENS, J. C. S. O processo de construção das linhas políticas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. In: MEDEIROS, L. S. et al. **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp, 1994.

TRECANNI, G.D. **Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça/Programa Raízes, 2006.

TRUE, J.L.; BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A.(Ed.). **Theories of the policy process**. 2nd. ed. New York: Westview Press, p. 155-187, 1999.

VALENTE, A.L. **Política e relações raciais: os negros e as eleições paulistas de 1982**. São Paulo: FFLCH/USP, 1986.

VALENTE, A L. E. F. **O negro e a Igreja Católica: espaço concedido, espaço reivindicado**. Campo Grande: UFMS, 1994.

YANOW, D., SCHWARTZ-SHEA P. & FREITAS, M. J. Case Study Research in Political Science. In: MILLS, A.J.; DUREPOS, WIEBES, G.E. (Eds.), **Encyclopedia of Case Study Research**, Sage Publications, 2008.