



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**COMUNIDADE QUILOMBOLA DA AROEIRA:
UMA AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO
DE TERRITÓRIO**

Leonardo da Rocha Bezerra de Souza

**Natal/RN
2020**

LEONARDO DA ROCHA BEZERRA DE SOUZA

**Comunidade Quilombola da Aroeira: uma avaliação do processo de
implementação da regularização de território**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como cumprimento parcial das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Território, desenvolvimento e políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa

Natal/RN

2020

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes -
CCHLA

Souza, Leonardo da Rocha Bezerra de.

Comunidade quilombola da Aroeira: uma avaliação do processo de implementação da regularização de território / Leonardo da Rocha Bezerra de Souza. - Natal, 2020.

137f. : il. color.

Dissertação (mestrado) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa.

1. Comunidades Quilombolas - Dissertação. 2. Implementação de políticas públicas - Dissertação. 3. Regularização de território - Dissertação. I. Costa, João Bosco Araújo da. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 39 (=414) (813.2)

LEONARDO DA ROCHA BEZERRA DE SOUZA

Comunidade Quilombola da Aroeira: uma avaliação do processo de implementação da regularização de território

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como cumprimento parcial das exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Natal, 13 de Agosto de 2020

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa
(Presidente)**

**Profa. Dra. Maíra Samara de Lima Freire
(Externa à Instituição – UEPB)**

**Prof. Dr. José Glebson Vieira
(Externo ao Programa – UFRN)**

**Profa. Dra. Irene Alves de Paiva
(Interna ao programa - UFRN - Suplente)**

*Dedico esse trabalho aos que estão
em permanente resistência na luta
por justiça.*

(...)

*Se o senhor é Pão e vinho
e o caminho por onde andais,
se “ao caminhar se faz caminho”,
que caminhos esperais?*

(Pedro Casaldáliga)

*Um galo sozinho não tece uma manhã:
ele precisará sempre de outros galos.
De um que apanhe esse grito que ele
e o lance a outro; de um outro galo
que apanhe o grito que um galo antes
e o lance a outro; e de outros galos
que com muitos outros galos se cruzem
os fios de sol de seus gritos de galo,
para que a manhã, desde uma teia tênue,
se vá tecendo, entre todos os galos.*

(João Cabral de Melo Neto)

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

Aos meus pais, Francisco Lenilson da Rocha de Souza e Maria Concebida da Rocha Bezerra de Souza, que sempre estiveram ao meu lado, sem eles nada disso seria possível. Apostaram, com todo seu altruísmo, em meus sonhos e sobre isso não há palavras, somente emoção que me cobre corpo e alma.

À minha amiga Renata Castro e ao meu amigo Hallysson Nóbrega, que estiveram comigo nessa e em tantas outras caminhadas e que são pessoas que admiro muito, sendo, para mim, exemplos de amor, de coragem e de humanidade. Vocês estão guardados em meu coração e em meu abraço!

Ao meu Orientador Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa, por todos os ensinamentos e toda paciência. Agradeço por ter aceitado me orientar e por contribuir muito com as reflexões aqui contidas. Através dessa experiência, consigo enxergar nosso papel nessa perene luta por justiça, lançando um olhar crítico sobre nossa sociedade e seus indivíduos, com respeito e acolhimento ao ser humano.

Aos meus amigos Chico Magalhães e Carolina Torres, os quais agradeço pelo companheirismo político, acadêmico e pessoal. Grandes amizades forjadas na resistência e na indignação crítica.

À Profa. Dra. Maria Aparecida Ramos Silva e ao Antropólogo Geraldo Barboza Oliveira Júnior, pelo apoio durante essa minha experiência de mestrado.

Ao grupo pesquisa Poder Local, Desenvolvimento e Políticas Públicas (GDPP) e aos meus colegas nessa jornada. Este trabalho não seria o mesmo sem esse grupo e sem a presença de vocês, meu amigos.

Ao Prof. Dr. Lincoln Morais de Souza (*in memoriam*), entre tantos ensinamentos deixou sempre a mensagem da esperança e da sensibilidade que precisamos para resistir na luta por justiça, para enxergar e ouvir o mundo em uma experiência crítica e transformadora.

A Otávio e aos meus colegas e Professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

RESUMO

Este trabalho consiste na avaliação do processo de implementação da regularização de território da comunidade quilombola de Aroeira, localizada no município de Pedro Avelino (RN). Neste texto encontramos: uma revisão de literatura sobre os temas políticas públicas, comunidades quilombolas, entre outros; uma pesquisa documental na qual foram analisados os documentos no que concerne, principalmente, à política de regularização de territórios de comunidades quilombolas. A política de regularização de território dessas comunidades está amparada pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, no entanto, possui como principal marco de efetivação o Decreto Presidencial 4.887 de 2003. O processo que avaliamos teve início no ano de 2006 e ainda não está concluído, portanto, as contribuições aqui apresentadas referem-se ao andamento do processo e trazem também uma análise do papel das instituições e do envolvimento dos atores políticos, os desafios e os avanços contidos, além das perspectivas construídas através da mobilização e das práticas associativas, que envolvem a comunidade com vistas à transformação da realidade política e social partindo da regularização do seu território.

Palavras-chave: comunidades quilombolas; políticas públicas; implementação de políticas públicas; regularização de território.

ABSTRACT

This research is an evaluation of the process of implementing the regularization of the territory of the Quilombola Community in Aroeira, located in the city of Pedro Avelino. In this work it will be found: literature review on public policy issues, Quilombola Communities. Also, a documentary research in which the documents mainly concerning the policy of regularizing the territories of Quilombola Communities were analyzed. The policy of regularizing the territory of these communities is found in the 68 article of the Transitional Constitutional Provisions Act of the Brazilian Constitution of 1988. However, the main legal dispositive of the implementation is the Presidential Decree 4.887/2003. The process evaluated has begun in 2006 but is not yet come to an end. Therefore, the contributions written in this study refers to the progress of the process, bringing also an analysis of the role of institutions and the involvement of political actors, the challenges and advances faced in the process, in addition to the perspectives built through the mobilization and associative practices, which involves the community with a vision of transforming the political and social reality based on the regularization of its territory.

Keywords: Quilombola Communities. Public Policy implementation. Public Policy. Quilombola Community

SUMÁRIO

Introdução	10
1. Comunidades Quilombolas e a luta pela terra	16
1.1 A luta pela terra.....	16
1.2 Os Quilombos no Brasil	25
1.3 As Comunidades Quilombolas no RN e a Comunidade da Aroeira	38
1.4 O Processo de regularização de território	50
2. As vozes da luta pelo reconhecimento e o processo de regularização na comunidade da Aroeira	61
2.1 A associação comunitária da Aroeira	65
2.2 As mulheres da Aroeira	80
2.3 Os homens da Aroeira	89
2.4 Os atores externos à comunidade	96
3. Avaliação do processo de implementação da regularização do território .	103
3.1 Avaliação de políticas públicas: questões metodológicas	103
3.2 Avaliação da regularização da Comunidade da Aroeira	115
Considerações Finais	130
Referências	132

INTRODUÇÃO

A política de regularização de territórios quilombolas é de fundamental importância para que essas comunidades tenham acesso às suas terras e possam, a partir delas, preservar sua identidade e sua cultura. Essa política está assegurada através do artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 e implementada nos últimos anos a partir do decreto presidencial 4.887 de 2003. Nesta pesquisa, buscamos realizar uma avaliação do processo de implementação da regularização do território da comunidade quilombola de Aroeira, localizada na cidade de Pedro Avelino, região central do Rio Grande do Norte.

A comunidade está localizada a aproximadamente 4 km da sede do município. Trata-se de uma região semiárida do estado e com diversos problemas referentes aos períodos de seca. Consideramos que o processo pelo qual passa a comunidade iniciou-se em 2006, quando ela passou a fazer parte do cadastro único da Fundação Cultural Palmares (FCP). Portanto, tomamos como ponto de partida do processo de implementação o reconhecimento junto à FCP. Esse processo se arrasta há treze (13) anos, estando atualmente em um dos estágios finais, quando foi emitida a portaria nº 482 de 2 de abril de 2018 pelo Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A comunidade ainda aguarda o processo de desapropriação das terras de terceiros e a titulação, que deve vir da publicação do decreto presidencial de desapropriação e, em seguida, da emissão do título pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A Aroeira vivenciou, ao longo dos anos, uma experiência de perdas de território para fazendeiros e famílias proprietárias de terras na região. Essa perda de território está associada diretamente aos problemas sociais e políticos que cercam a comunidade. A comunidade tem sua história marcada pela luta dessas famílias contra a pobreza absoluta ou parcial em uma das regiões mais áridas do país. Esse conjunto de problemas é perpassado, ainda, pela presença do racismo contido na estrutura social que aflige toda sociedade brasileira. Somente a partir da regularização do território e do acesso às políticas públicas direcionadas às comunidades tradicionais, a realidade na comunidade começa a apresentar sinais de mudanças políticas e sociais. Ela passa a ser assistida com mais instrumentos

que lhe formam um suporte para o enfrentamento das adversidades sociais e políticas.

De acordo com o “Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sócio-cultural” (BARROS, 2013), a comunidade conta com 48 famílias, esse número varia, tendo em vista que já se passaram mais de cinco anos desde a elaboração do relatório e sua aprovação junto ao processo de regularização no INCRA. Ela conta com uma associação dos habitantes, segundo o relatório, organizada desde o ano de 2007. A comunidade quilombola de Aroeira é uma das cinco da região a reivindicar o reconhecimento e a regularização do seu território e ter o processo iniciado. Essas comunidades são próximas umas das outras, quase todas possuem fronteiras geográficas e alguns laços de parentescos umas com as outras. Nos últimos anos cada comunidade se organizou, formando cada qual sua associação, com o propósito de dar celeridade à regularização. Entre elas, a Aroeira é a que se encontra com estágio mais avançado, inclusive, conquistando nos últimos anos a implementação de outras políticas públicas, entre elas o “RN sustentável”, do governo do estado do Rio Grande do Norte.

Essa discussão acerca do processo de implementação da política de regularização, ocorre em um momento delicado da política brasileira. Depois de passarmos o ano de 2017 sem avançar no campo das demarcações e das regularizações de território, foi eleito como Presidente da República um ex-militar do campo conservador, que não só apresenta um perfil contrário à efetivação dessa política, como compôs o seu ministério e as estruturas de seu governo deslocando os processos de regularização para a alçada do Ministério da Agricultura, colocando as discussões sobre a regularização fundiária/territorial nas mãos de frentes ruralistas conservadoras e reacionárias. O que representa uma ameaça sem precedentes às conquistas até aqui alcançadas por essas comunidades. Ao aguardar o decreto presidencial de desapropriação em meio a uma conjuntura política conservadora, a Aroeira torna-se refém da ameaça de não concretizar esse duradouro processo.

Diante disso, pretendemos discutir e investigar em que medida determinados fatores influenciaram o processo de implementação da política de regularização na comunidade de Aroeira. Para tanto, realizaremos uma avaliação do processo de implementação dessa política. Tomamos duas questões como ponto de partida: (i)

como se deu o processo de implementação da política de regularização na comunidade? (ii) como a comunidade participou e como ela enxerga esse processo de regularização? Essas questões se desdobram no corpo deste texto, no qual conseguimos apresentar uma síntese do que foi o processo de regularização na Aroeira, como ele ocorreu, quais mudanças advém dele, que obstáculos estão na implementação da regularização, entre outras questões que se diluem e se articulam culminando numa análise sobre a questão política e social da comunidade. Principalmente, no que diz respeito aos agentes políticos da própria comunidade e as correlações de forças que perpassam todo o processo de regularização.

O conceito Quilombo atrela-se direta e indiretamente às comunidades negras ou povos negros, formados, no período escravista brasileiro, por homens e mulheres negros fugidos das fazendas escravocratas, em diversas regiões do Brasil. Gomes (2017, p. 16) nos diz que: “Quilombos eram sinônimos de transgressão à ordem escravista”. Eles rompiam com a ordem escravista, construindo uma vida semi-paralela (muitas vezes) à ordem social vigente. Em seu trabalho sobre os quilombos e a questão do campesinato, Gomes apresenta inúmeros casos de conflitos entre quilombos e as forças do Estado, à época.

Já O’Dwyer (2002, p. 18), afirma que os quilombos “(...) consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e na reprodução de modos de vida característicos e na consolidação de território próprio”. Tanto essa definição – referência para Associação Brasileira de Antropologia (ABA) – como muitas outras, passam pelo que Arruti (2008) indica ser uma das “ressemantizações”, que podem ser vistas como óticas, pelas quais, historicamente e socialmente, enxergamos as definições do que sejam os quilombos. A partir da definição de O’Dwyer, Daniel Brasil (2014) vai salientar a importância de assumir tal conceito na construção do arcabouço político e jurídico, implicando diretamente no debate sobre o território dessas comunidades, já que, para ele: “é, portanto, patente que a própria existência do grupo quilombola e sua identidade estão relacionado ao território” (BRASIL, 2014, p. 36).

A política de regularização de território quilombola, está estabelecida, ainda, no âmbito do Programa Brasil Quilombola (PBQ), sendo ela um dos eixos básicos do programa: (1) acesso à Terra, (2) Infraestrutura e qualidade de vida, (3) Inclusão

produtiva e desenvolvimento local, (4) Direitos e cidadania. No nosso caso, nos debruçaremos sobre o eixo 1.

Nossa avaliação de processo tem como base o decreto presidencial 4.887/2003 e, complementando, a Instrução Normativa n.º 57, de 20 de outubro de 2009, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Esses dois marcos oficiais nos orientam quanto à delimitação do nosso tema e problema. Pois é a partir deles que, no âmbito federal, a política vai ser concretizada.

Em nosso entendimento, a política de regularização segue desde o reconhecimento, passa pela titulação e inúmeros outros procedimentos, conforme nos dizem o preâmbulo do decreto 4.887/2003 e, complementando, a Instrução Normativa (IN) n.º 57. Em seu preâmbulo, o decreto dispõe da seguinte forma: “Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Decreto 4.887/003). Já a IN n.º 57, vai dispor sobre a regulamentação dos procedimentos internos ao INCRA no tocante à implementação da política de regularização, ou seja, estabelece procedimentos de execução dos dispositivos art. 68 dos ADCT da CF de 1988 e, por conseguinte, do decreto 4.887/2003.

Empreendemos nesta pesquisa uma avaliação de processo, como destaca Draibe (2001, p. 19-20): “[...] têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas”. A autora vai destacar ainda a importância dessa avaliação para definir ou compreender em que medida esses processos alcançaram seus objetivos ou não.

O processo analisado é de implementação da política, ou seja, “inclui tanto as atividades-meio, que viabilizam o desenvolvimento do programa quanto à atividade-fim, ou a execução propriamente dita, antes que se torne rotineiro” (DRAIBE, 2001, p. 30). Ao nos referirmos à implementação, compreendemos que, como explana Arretche (2001, p. 47): “A implementação, por sua vez, corresponde a uma outra fase da “vida” de um programa, na qual são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como desejáveis, sejam alcançados”.

Nesse contexto, vamos nos debruçar sobre um processo de implementação da política de regularização de território, que tem por finalidade garantir às comunidades quilombolas o acesso e a titulação de sua terra, assim constituindo a

garantia de seu território. Ao avaliarmos essa política e esse caso específico, estamos ingressando numa discussão sobre quais fatores contribuíram ou não com a implementação da política na comunidade.

Esta pesquisa, metodologicamente, possui um caráter qualitativo que, de acordo com Flick (2009, p. 25): “(...) não se baseia em um conceito teórico e metodológico unificado. Diversas abordagens teóricas e seus métodos caracterizam as discussões e a prática da pesquisa”. De acordo com Richardson e colaboradores (2008, p. 90):

A pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos.

Dito isso, realizaremos uma revisão bibliográfica acerca dos temas: quilombos e comunidades quilombolas, políticas públicas (em especial, as voltadas a essas comunidades), implementação, avaliação e análise de políticas públicas. Esta pesquisa também realizará entrevistas com os atores envolvidos, desde a comunidade até os gestores/servidores públicos e especialistas envolvidos no processo avaliado. Essas entrevistas terão o caráter de entrevista em profundidade que, segundo Moré (2015, p. 128), é realizada “(...) quando o pesquisador, diante de uma temática norteadora, e tendo a narrativa como referência principal, realiza outras indagações, na busca da compreensão do que o participante está narrando”. Além dessa técnica, utilizamos a observação *in loco*, seja na própria comunidade a partir das nossas visitas, durante eventos que tiveram a participação de membros da comunidade, na sede do município; seja conversando com historiadores e conhecedores da história da cidade, entre outros.

No primeiro capítulo deste texto, discutimos sobre a questão da luta pela terra; dos quilombos e das comunidades quilombolas no Brasil e, em seguida, no Rio Grande do Norte (RN). Assim como, acerca da comunidade quilombola de Aroeira e dos trâmites referentes ao seu processo de regularização de território. Além desses temas, buscaremos, ainda no primeiro capítulo, discutir a própria política de regularização territorial, seus marcos institucionais. Nosso segundo capítulo é composto pela interpretação dos dados coletados através de entrevistas e grupos focais. Nos debruçamos nesta parte sobre a implementação do processo na comunidade quilombola, mas ouvimos também agentes externos à comunidade que estiveram, de alguma forma, envolvidos no processo de regularização. No terceiro

capítulo, discutimos os aspectos metodológicos da nossa avaliação e, em seguida, realizamos a exposição da avaliação do processo de regularização da comunidade de Aroeira.

Ademais, discutir o processo de regularização de território é lançar olhar sobre uma das políticas públicas mais importantes para as comunidades tradicionais no Brasil. A política de regularização mescla não somente a reparação histórica e social do Estado brasileiro com as comunidades quilombolas, como também assume um papel importante nos campos da reforma agrária e de proteção ao meio ambiente, entre outras áreas. Essa pesquisa foi realizada através da concessão de bolsa mestrado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sem esse investimento certamente essa pesquisa não teria conseguido abordar todas as dimensões que alcançou. Esses investimentos, por parte do Estado brasileiro, são fundamentais para que sejam viabilizadas novas avaliações, novas interpretações e outras linhas de estudo, especialmente, no campo das ciências sociais. Torna-se urgente a cobrança por mais investimentos, como uma forma comprovada de, não somente, interpretar uma realidade, mas de potencializar resultados, alternativas, medidas que impactem na qualidade de vida da população e na sustentabilidade do planeta. É preciso um maior investimento nas atividades de implementação da política regulatória e, em consonância com isso, na pesquisa científica sobre diversos temas que carecem de acompanhamento, de análise profissional/científica, de assessoria e de estudos especializados, entre eles, àqueles voltados ao monitoramento de políticas públicas e programas sociais.

1. COMUNIDADES QUILOMBOLAS E A LUTA PELA TERRA

Neste capítulo, discutimos a questão da luta pela terra, relacionando-a ao caso dos quilombos históricos e das comunidades quilombolas, assim como, do movimento negro e quilombola, formados ao longo da história brasileira. Em seguida, apresentamos uma reflexão sobre os Quilombos do Brasil, demonstrando seu percurso histórico, político e social, levando em consideração a sua realidade e representação política-social, chegando até a atualidade discutida através das realidades das comunidades quilombolas. Não obstante, seguidamente, trataremos da questão das comunidades quilombolas no Rio Grande do Norte, lançando olhar sobre a comunidade de Aroeira e seu processo de regularização de território. Por fim, realizaremos a discussão acerca da política de regularização de território, especificando: os trâmites, os problemas que cercam a questão, a forma como ela é executada e as diversas perspectivas que se formam no que concerne a sua implementação.

1.1 Luta pela Terra no Brasil

A formação histórica e social do Brasil está intimamente ligada com a questão agrária, desde os tratados estabelecidos entre as nações colonizadoras até as disputas do território que atualmente está constituído. A luta pela terra no Brasil por si só é uma temática que não pode ser abarcada por um único trabalho acadêmico, dada suas dimensões, ela possui diversas nuances. São diversas as formas, os campos e os períodos nas quais, diversificadamente, elas se dão.

Nesse subcapítulo discutiremos a luta pela terra no país, tendo como foco os quilombos e as comunidades quilombolas. Faremos uma análise do percurso histórico dessa luta, levando em consideração marcos significativos dessa questão, promovendo um diálogo com a história dos quilombos e do movimento quilombola que, de antemão, assumimos como sendo um dos mais importantes com relação à questão agrária, sendo ele também um dos primeiros movimentos referentes a essa luta.

Antes dos quilombos, a luta pela terra envolveu os nativos e os colonizadores, isso mediante a primeira fase colonização. Posteriormente, com o advento da escravidão e, por consequência, as rebeliões de escravos negros e a formação dos quilombos, a luta pela terra passa a viver um novo período que, como veremos

neste subcapítulo, forma um movimento de luta pela terra com diversas frentes, entre as quais está o movimento quilombola.

Podemos enxergar que a luta dos quilombos desde o período colonial foi pela garantia de sua liberdade e, também, incluso nesse mote, pela questão da terra, do seu trabalho e da sua vida. A quilombagem é um marco/movimento desse período, ela é definida por Moura (2004, p. 334) como:

Movimento histórico e social que no Brasil, teve início no final do século XVI. [...] A quilombagem perdurou durante todo o tempo em que existiu escravidão do Brasil e foi um elemento de desgaste permanente do sistema escravista. Os quilombos, grandes ou pequenos, de curta ou longa duração, espalharam-se em todo o território brasileiro, preocupando as autoridades e exigindo delas, dos senhores de escravos, da Câmara e do aparelho de Estado no seu conjunto, o ônus permanente com despesas para combatê-los. [...] A quilombagem foi, pois, um movimento social permanente que lastreou todo o período escravista no Brasil, influenciou poderosamente no esfacelamento da estrutura econômica da época e proporcionou a conservação da consciência étnica do negro até os nossos dias.

A quilombagem, acima definida, pode ser considerada um dos primeiros movimentos sociais que atuou na luta pela terra, em razão, principalmente, da opressão, da repressão e da exclusão escravista desse período. Os quilombos não apenas se tratavam de aglomerados de fugitivos, mas sim, de homens e mulheres que buscavam junto a sua liberdade, um pedaço de terra onde seria possível produzir e viver livre das amarras senhoriais (esse tema especificamente será debatido no próximo capítulo). É importante atentarmos que, de acordo com a citação acima, o movimento da quilombagem foi um marco não somente para compreendermos a questão da terra durante o período escravista, como também para nos revelar duas faces desse período.

A primeira delas, o conflito contra os senhores de escravos, a elite dominante, os detentores de terras, da mão de obra escrava e da cadeia de produção econômica do país, mas, além disso, formavam o centro de poder decisório ao lado do Estado. A segunda, o Estado e seus aparelhos voltados à repressão aos quilombos, guiados pelo ideal de uma garantia de “ordem” que representava a defesa dos interesses dessa elite dominante. Ainda assim, o autor demonstra a dimensão da capacidade desses movimentos, ao contribuírem para o “esfacelamento da estrutura econômica” vigente na época, ficando assim evidente sua influência.

Outro ponto importante que podemos extrair da citação acima, é o que se refere à questão étnica, pois, com o fenômeno da quilombagem, essa questão passa a permear as lutas desses quilombos. Não apenas no momento em que construíam ou reconstruíam os quilombos após a repressão e a destruição durante as batalhas contra o Estado e os senhores.

É a partir da terra que as novas gerações terão seus laços constituídos, principalmente, através do entrelaçamento do fator étnico com a terra. A luta pela terra perdurou o período colonial, representada, no caso dos povos negros escravizados, pelo movimento social da quilombagem, onde havia, em síntese, a questão étnica e da terra atreladas à formação dos quilombos e suas articulações entre si.

O advento da Lei de Terras de 1850 é outro marco significativo da questão agrária, da luta pela terra, no tocante aos quilombos e outros grupos sociais despossuídos de direitos diante do sistema político vigente. Fiabani (2008, p. 55-56) comenta:

Se para os nativos, camponeses e quilombolas a terra não significou propriedade privada, no sentido capitalista da palavra, para os senhores e colonos mais abastados a terra sempre teve um valor de troca. Não é por nada que a Lei de Terras de 1850 serviu, sobretudo, para aumentar os domínios de quem já possuía propriedades. A maioria da população rural pobre, ou seja, caboclos, arrendatários, meeiros, etc. não conseguiu regularizar as terras que ocupavam.

Em razão disso, podemos afirmar que a Lei de Terras de 1850 reforçou o *status quo* da elite dominante durante esse período, estabelecendo o desempenho do desenvolvimento capitalista no Brasil, baseado na constituição de latifúndios e na exclusão de grupos sociais inteiros. Esse impedimento na regularização de suas terras manteve uma lógica de dominação vigente por todo restante do período colonial, culminando no sistema social baseado na formação de periferias.

Seria com esse quadro que em 1888 – diante da abolição da escravidão, sem a realização devida de uma política de distribuição de terras, uma reforma agrária ou mesmo uma política compensatória aos grupos socialmente atingidos, não só com a escravidão, mas com o impacto da lei de terras –, que se concretizou um modelo de sociedade, agora republicana, no qual se mantinham as mesmas elites agrárias no poder e a formação de multidões empobrecidas e sem terra/trabalho. No caso dos negros, a chegada dos imigrantes ao Brasil representou um fenômeno que os

arremessaram de forma contundente numa zona de exclusão na periferia da sociedade brasileira.

Diante disso, temos com a abolição da escravatura, inclusive, tendo como premissa esse regime social (uma estratificação como a da época), uma correspondência ao fenômeno do capitalismo, pois ele está assim orientado, conforme aponta Gorender (2013, p. 24), nas seguintes condições, primeira:

[...] uma acumulação originária de capital, o que constitui um *processo pré-capitalista* ou *não capitalista* de acumulação de meios de produção e de meios monetários, que se verifica fora do funcionamento especificamente próprio do modo de produção capitalista.

E na segunda condição:

[...] que é a liberação da mão de obra de quaisquer vínculos jurídicos e patrimoniais, de quaisquer coações jurídicas e de quaisquer meios de produção, tornando-a uma força de trabalho completamente despossuída e apta à livre contratação assalariada com o capital. Por isso, o capitalismo é absolutamente incompatível com escravos e servos.

Tais condições evidenciam marcas contundentes do desenvolvimento do capitalismo e o atrelamento da questão agrária, embora não só ela esteja envolvida nessa sistemática. Na primeira condição, temos a constituição de um latifúndio que foi concebido desde a formação das capitânicas hereditárias, podendo esse fato ser percebido até mesmo antes desse período, como é o caso do início da consolidação dos Estados Nações e também da revolução tecnológica e da expansão marítima. Esses três fenômenos são os primeiros da modernidade, estabelecidos no mundo por meio de uma lógica de dominação colonialista, com a formação do sistema-mundo europeu que ocorria, sobretudo, a partir do advento dessa revolução e expansão, conforme aponta Dussel (2002; 2014). Chegando, conforme discutido anteriormente, à consolidação do sistema escravista de produção, ou seja, uma *práxis* colonialista de ação, sendo assim de dominação efetiva, em determinadas circunstâncias empreendidas por agentes distintos do aparelho estatal, porém, quase sempre, amparados, direta e indiretamente, pelo poder do Estado e de seus aparelhos.

A segunda condição, ainda mais evidente, consiste na formação de uma massa despossuída, entretanto, apta ao trabalho. Isto é, ao libertarem os escravos, gerou-se uma população desprovida de qualquer seguridade material, assim como, alocada à margem do processo de produção. Principalmente os negros estavam sem terra e sem trabalho. Outra parte, também invisível, era a formação dos

quilombos que não se caracterizavam apenas como comunidades de fugitivos, mas sim, como demonstra Gomes (2017), estavam integrados ao campo e à dinâmica da produção livre da dominação dos fazendeiros. Contudo, se mantinham em persistente sentinela diante de qualquer ameaça ou ataque, aptos a iniciarem novos itinerários para se livrarem da repressão.

Ainda sobre esse aspecto, Fiabani (2008, p. 57) afirma que a abolição “[...] marcou o início da história da classe trabalhadora brasileira, como compreendemos hoje, e destruiu o sistema de produção colonial, que por mais de três séculos, predominou e ditou as relações na sociedade brasileira”. Essa consideração do autor corrobora com o que discutimos até aqui. O sistema de produção colonial encontra sua destituição, demarcada pela formação mais nítida da estrutura de classes brasileiras. A abolição se deu pouco antes da queda do império, esse instante de queda é classificado por Martins (1986) como sendo o período em que ocorreram “as primeiras grandes de lutas camponesas”, entre elas o autor destaca: Canudos na Bahia (1893-1897) e Contestado no Paraná e Santa Catarina (1912-1916). Para além dessas, temos ainda o Caldeirão do Beato Zé Lourenço, na década de 1930, entre outras.

Em outra passagem, Fiabani (2008) vai explicar a questão dos quilombos na época, já no início do século XX, a partir da invisibilidade que esses grupos tinham. Ele vai considerar que, devido à enorme quantidade de terras produtivas, as comunidades não necessitaram da apropriação do título, algo que lhes era praticamente indisponível diante das condições culturais e sociais que lhes estavam impostas. Isto é, não havia uma cultura letrada, assim como, eram inúmeros os bloqueios sofridos por essas comunidades em virtudes dos preconceitos impostos. Além disso, a Lei de Terras de 1850, como discutimos anteriormente, montou uma série de entraves às comunidades, entre esses, conforme comenta Fiabani (2008), ela não reconheceu nem as terras de preto e ainda colaborou com a expropriação de terras ocupadas.

Já no século XX, mesmo diante da conjuntura política e social da época, conforme comenta Gomes (2017, p. 123-126), “os quilombos nunca desapareceram”, alguns deles permaneceram em seu ritmo itinerante, operando, segundo ele, “através de arranjos de moradias, trabalho e parceria, as primeiras gerações de libertos tentavam reconstruir territórios para si e suas famílias”.

Ademais, ele nos cita o (i) “pacto paternalista” que correspondia ao “uso costumeiro” das terras de pai para filho e (ii) as chamadas “terras de preto” quando os ex-escravos recebiam terras via testamento de seus ex-senhores. Isso gerava em muitos casos conflitos com os demais herdeiros. Os dois casos representam a continuidade dos quilombos a partir do século XX, porém com outra forma de existência, diferente daquela dos períodos anteriores, ainda que mantendo o vínculo com a terra. Ou seja, essas inúmeras formas que assumiram os quilombos e remanescentes no século XX, em grande parte, se ligavam às formas de campesinato.

Com o processo de industrialização brasileiro, o campo fica à margem do projeto central de desenvolvimento do país que, durante esse século, presenciou a formação de diversos êxodos, principalmente o êxodo rural. Contudo, a luta pela terra continuou. Embora o Brasil tenha ingressado em um ritmo de industrialização significativo, ele ainda assentou sua economia em uma matriz agrícola forte, baseada em grandes latifúndios, além da persistência da agricultura familiar ou mesmo de outras atividades no campo.

Os movimentos sociais de luta pela terra no século XX começam, de fato, a partir das ligas camponesas, em 1945, quando entra em debate, de forma explícita, a questão da reforma agrária.

Segundo Sabourin (2008, p. 153):

Nessa época, a luta pela terra vinha inserida num conjunto de reivindicações sobre os direitos elementares do trabalho, da saúde, da previdência, da escolarização, com base no direito à organização autônoma dos grupos sociais.

Nesse sentido, as reivindicações partiam desse escopo de direitos e de um grupo que, no primeiro instante, reunia, de acordo com Sabourin (2008, p. 153): “trabalhadores assalariados das usinas de cana-de-açúcar, moradores, meeiros e pequenos arrendatários de estatuto muito precário”. Nessa perspectiva não estavam inclusos, de modo objetivo, os quilombolas como compreendemos hodiernamente. Essa inclusão foi indireta, através do arcabouço das lutas camponesas, das ligas camponesas.

Embora consideremos as ligas camponesas como marco e movimento forte desse período, principalmente por conta de seu protagonismo nacional e de sua relevância enquanto movimento social organizado de base camponesa, em alguns estados, tais como o Rio Grande do Norte, as ligas camponesas não conseguiram

entrar de vez na luta pela terra. É nesse ensejo que, apoiados pelos setores da igreja católica, surgem as organizações sindicais, conforme aponta Araújo (2005), ligadas diretamente à igreja, especialmente aos administradores paroquiais. Esse movimento surge, de acordo com a autora, com vistas a bloquear o avanço das ligas.

A partir de 1945, essas ligas e a luta pela terra com viés camponês avançam com a inclinação de que seria a terra, segundo Martins (1986), o fundamento da luta entre camponês e fazendeiro. Ainda nesse caso, o papel do Estado brasileiro é de extrema relevância, inclusive no período de repressão às ligas, ocorrido a partir 1947 com a ilegalização do Partido Comunista do Brasil (base da formação das Ligas), como aponta Sabourin (2008), ressurgindo em 1954. Esse movimento perdurou, desde então, até o governo de João Goulart, quando conseguiram pautar diversas questões, entre elas a da reforma agrária. Essa conquista durou até 1964, quando é instaurado o regime militar. A partir daí, as ligas voltam a sofrer um novo bloqueio político repressor.

Esse período, entre as décadas de 1930 e de 1940, é onde ascende o pacto populista da Era Vargas, que vai causar a exclusão das populações rurais, conforme nos diz Santos (1999, p. 2):

A política de industrialização, após a década de 1930, não modificou as bases das relações sociais e de propriedade no campo, visto que o pacto populista que a viabilizava excluía as populações rurais, como penhor do apoio dos grandes proprietários.

Esse pacto excluiu essas populações deixando-as à margem do processo de desenvolvimento do país. Somente depois, já na década de 1950, com o enfraquecimento do pacto, elas conseguiram fortificar um movimento popular diferente do, até então, constituído. Segundo Gomes (1996, p. 11):

[...] O crescente enfrentamento que vinha ocorrendo entre as forças que sustentavam o pacto populista eclode quando o movimento popular assume formas novas e mais autônomas, materializadas especialmente pelos trabalhadores rurais.

Conforme já citado, é nesse momento que a pauta da reforma agrária, principalmente durante o governo João Goulart, surge de forma contundente, expressando anseios dessas populações, assim como, causando incômodo às elites rurais. Nessa esfera de relações políticas e sociais, junto ao debate em meio à dicotomia emergente da segunda grande guerra Estado Unidos *versus* União Soviética, dá margem ao golpe militar que inaugura a ditadura no Brasil.

Na Ditadura Militar de 1964, foi elaborado o Estatuto da Terra que:

[...] previa uma indenização aos proprietários em caso de desapropriação (em numerário ou mediante títulos da dívida pública). Limitou-se a desenvolver um programa de colonização dirigida às terras dos Cerrados e da Amazônia” (SABOURIN, 2008, p. 155).

Ainda segundo o autor, as décadas de 1970 e 1980, são tidas como a “fase de modernização conservadora da agricultura”, quando predomina a concentração fundiária e a distribuição por mecanismos de colonização. Sabourin (2008, p. 155) afirma que em 1985: “[...] foi definido o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária. No entanto, combatido pela classe patronal e pela UDR (União Democrática Ruralista) este não chegou a ter aplicação relevante antes da constituição de 1988”.

Diante disso, somente a partir desse período de redemocratização concebe-se a formação de novas perspectivas de lutas. Para Sabourin (2008, p. 155-156):

O processo de mobilização pela reforma agrária foi retomado logo após a criação do MST em 1985. Foi quando o novo associativismo agrário se expandiu pelo conjunto do país com o apoio do setor progressista da Igreja católica, instituição que converteu a força capilar das comunidades eclesiais de base na criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975.

A mudança de perspectivas da luta pela terra, ao longo do século XX, tem uma guinada da ditadura militar para o processo de mobilização popular que emergia com o conjunto de pautas populares no processo de redemocratização do país. Esse processo vai culminar na formação da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, que comporta em si, além das bancadas tradicionalistas, um conjunto de bancadas progressistas. Isto é, entram na Câmara dos Deputados e no Senado, também, representantes desses movimentos. Já com a Constituição em preparação, importantes conquistas são obtidas no conjunto de políticas em prol da questão agrária. Entre elas, citamos aqui a entrada do art. 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que torna os remanescentes de quilombo pessoas de direito. E, assim, o movimento quilombola começa sua articulação de reivindicação pela terra, de modo articulado e reconhecidamente baseado em sua identidade étnica e sua territorialidade.

Especificamente, o movimento quilombola tem como ponto de partida a Constituição, mas sua articulação e força ficam mais nítidas a partir dos anos de 1990, como vai colocar Cardoso e Gomes (2018, p. 159-160):

A partir da década de 1990, configura-se uma articulação própria quilombola com contornos nacionais. Em 1995, data emblemática na qual se comemoravam os 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares, foi realizado, em Brasília, de 17 a 20 de novembro, o 1º Encontro Nacional de

Comunidades Negras Rurais. Em maio do ano seguinte, foi criada a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), em Bom Jesus da Lapa (BA). Pode-se dizer que, desde a criação dessa instância nacional, esse movimento está em processo de articulação. Dois aspectos podem ser indicados como dificultadores para a articulação nacional dessa luta. Um primeiro elemento seria a dificuldade de comunicação, pois qualquer tipo de movimento nacional no Brasil enfrenta essa barreira dada a vasta dimensão territorial do país. No caso das comunidades negras de quilombos, esse elemento é agravado pelo fato de esses grupos estarem em sua maioria nas zonas rurais. Outro aspecto está relacionado à ausência de recursos econômicos para que o movimento quilombola consiga intensificar a mobilização nacional.

Os aspectos mencionados acima vão destacar que nessa década, embora existisse uma forte e indiscutível relação entre movimento negro e os quilombola, esses últimos consolidavam uma articulação política interdependente e reivindicatória com determinadas especificidades. Essa articulação quilombolas está estritamente ligada à luta pela terra no Brasil, já que é parte de um período de redemocratização, pós-constituinte e que traz para dentro do campo de discussão pública a política de regularização, uma ação negada historicamente pelo Estado brasileiro aos remanescentes de quilombo.

Os movimentos sociais continuaram sua reivindicação por terra, pela reforma agrária, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Em especial, esse último, trouxe durante sua gestão uma nova perspectiva de conceber-se o direito, isto é, os movimentos sociais de base passam a participar ativamente das discussões e das formações de agendas nas quais estavam envolvidos. Nesse sentido, os quilombolas, que passaram de 1988 até 2003 amparados pelo dispositivo constitucional, mas que, em geral, não obtiveram a efetivação do acesso titulado aos seus territórios, puderam a partir do decreto 4.887 de 2003, assinado por Lula, reivindicar de modo legítimo e factível a sua terra. Cabendo salientar que, nesse caso, não se trata somente da reivindicação da terra para utilização do indivíduo proprietário, mas sim, um título de terra que é coletivo e inalienável. Essas questões específicas referentes ao processo de regularização quilombola serão discutidas nos próximos subcapítulos.

Durante o governo Lula e, em seguida, de Dilma Rousseff, o movimento quilombola reivindicou e teve acesso à titulação de inúmeras terras. Suas reivindicações materializaram-se em políticas públicas, entre elas o Programa Brasil Quilombola (PQB), que garantia acesso à terra e outros direitos previstos no seu escopo. Essas reivindicações não ocorriam de forma passiva, nem na dimensão

física, nem institucional. Havia nesses governos um embate expressivo, repressão em dados momentos e, como veremos no correr desse texto, um sistema burocrático que impedia o desenvolvimento da política de forma eficiente. Vale salientar que o mesmo ocorria com outros movimentos sociais que reivindicavam, entre outras pautas, a da reforma agrária ou mesmo a demarcação de terras indígenas.

Com o advento da crise econômica de 2015, dá-se início a um conflito ainda mais amplo e intenso que limitava as ações políticas do então governo da presidenta Dilma, no sentido de tocar em frente os projetos estabelecidos a partir das reivindicações sociais. Nesse momento começa se formar uma onda conservadora que, entre outros feitos, levou, no ano de 2016, a então presidenta Dilma à deposição. Ocorrendo, então, a ascensão de forças conservadoras e até mesmo reacionárias que prejudicaram a efetivação e a formulação de políticas públicas para determinados setores, em especial, os reivindicantes de acesso legal à terra.

Além disso, teve início com essa onda a tentativa de criminalização dos movimentos sociais como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e, também, do movimento quilombola e indígena. Esses fatos ganharam destaque com a vitória de Jair Bolsonaro (com um perfil liberal na economia e conservador nos costumes, como ele mesmo assume) no pleito de 2018. Com essa vitória, as correntes reacionárias, conservadoras, extremistas alcançam o poder e tentam impor uma reformulação estrutural que impacta diretamente na efetivação das políticas, questionando até mesmo as conquistas sociais já efetivadas. Não ficando restrito a isso, é constante o número de ataques dos membros do atual governo aos movimentos sociais e, até mesmo, às instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas, especialmente, o seu conselho de Direitos Humanos.

1.2 Os Quilombos no Brasil

Nesse subcapítulo discutiremos os conceitos que estão inclusos nos debates acerca dos quilombos do Brasil e das comunidades quilombolas, como eles estão formados e dispostos. Buscamos construir uma relação lógica a respeito da história do movimento negro e, depois, do movimento quilombola, perpassando a escravidão

e levando em consideração a dimensão social e política que esses movimentos ocuparam e ocupam na história do Brasil, em especial, com o advento da Constituição Federal de 1988. Também apresentamos um debate sobre a questão do território e da territorialidade quilombola.

O termo Quilombo, diante de tantas nuances, representa a resistência não somente de um povo vítima de um processo cruel advindo das relações de poder, sob a égide de um Estado Moderno, como também, representa a tomada de consciência. Desde o escravo que se libertava dos grilhões, até àquelas comunidades que vivem no campo, diante de sua identidade e em permanente luta pelo que lhe é de direito, desde a sua libertação, esse é um processo contínuo de conquistas, entre elas a própria liberdade.

Segundo Leite (2008, p. 965):

A palavra “quilombo”, que em sua etimologia bantu quer dizer acampamento guerreiro na floresta, foi popularizada no Brasil pela administração colonial, em suas leis, relatórios, atos e decretos, para se referir às unidades de apoio mútuo criadas pelos rebeldes ao sistema escravista e às suas reações, organizações e lutas pelo fim da escravidão no País. Essa palavra teve também um significado especial para os libertos, em sua trajetória, conquista e liberdade, alcançando amplas dimensões e conteúdos. O fato mais emblemático é o do Quilombo dos Palmares, movimento rebelde que se opôs à administração colonial por quase dois séculos.

Ao discutirmos a questão da regularização fundiária, especificamente no caso das comunidades quilombolas, automaticamente nos propomos a discutir e refletir sobre a história dessas comunidades, desses povos e, claro, do próprio movimento negro desde o plano nacional/internacional até o plano local. Tomamos como ponto de partida a colonização, posto que seja nesse momento em que encontramos a intersecção histórica e social entre os povos africanos e a formação das Américas, sendo esse o ponto de culminância no cenário social e político global. A comunidade Afro-brasileira e, principalmente, os quilombos históricos e as comunidades quilombolas, estão ligados ao processo colonial, possuem suas histórias entrelaçadas com o colonialismo e, hodiernamente, com os embates acerca da reforma agrária, dos racismos, dos direitos humanos e tantos outros temas.

Começamos nossa reflexão a partir do sentido dado ao termo quilombo durante o período colonial. Segundo Gomes (2017, p. 16) os “Quilombos eram sinônimos de transgressão à ordem escravista”, o que não implica dizer que eram simplesmente comunidades negras isoladas, pois, segundo o próprio autor:

No Brasil – ao contrário de outras áreas escravistas nas Américas –, as comunidades de fugitivos se proliferaram como em nenhum outro lugar, exatamente por sua capacidade de articulação com lógicas econômicas das regiões onde se estabeleceram. Nunca isolados, mantinham trocas econômicas com variados setores da população colonial, que incluíam taberneiros, lavradores, faiscadores, garimpeiros, pescadores, roceiros, camponeses, mascates e quitandeiras, tanto escravos como livres. Tais trocas, que nunca foram sinônimos de paz ou ausência de conflitos, sobretudo significaram experiências que conectavam toda a sociedade escravista, tanto aquela que reprimia como a que acobertava os quilombolas e suas práticas (GOMES, 2017, p. 20).

O que o autor demonstra vai além do que o senso comum diz sobre o sentido histórico do que seria o quilombo. Gomes nos traz várias comunidades com relações de trocas e de constante resistência, distante da simplificação geral e empobrecida que os colocam como “os negros que fogem das fazendas”. O termo quilombo tem um papel mais amplo e diversificado na história brasileira e na sua atuação social contemporânea.

A grande repressão aos quilombos do período colonial causou uma nova etapa da ressignificação. O massacre aos quilombos, culminando no bárbaro assassinato do mais famoso líder de Quilombo, Zumbi de Palmares, é algo tomado pelo próprio Gomes (2017) como um fato de repercussão icônica, espalhado por toda colônia. A partir disso, os quilombos não foram extintos, mas passaram a ocupar outro papel sociopolítico. Muitos deles migraram, seja para outras partes do sertão, seja para a formação dos mocambos¹.

Essas ideias são também afirmadas por Nascimento (2016, p. 72), ele nos diz:

Em toda história dos africanos no Novo Mundo nenhum acontecimento é tão excepcional quanto aquele que se registra no século XVI: a *República dos Palmares*, verdadeiro estado africano constituído no seio das florestas de Alagoas por rebeldes e fugitivos escravos. [...] Palmares – cuja população, se calcula, chegou à casa das trinta mil pessoas entre homens, mulheres e crianças – possuía uma sociedade organizada com eficaz sistema de produção comunal e de trocas; sua organização defensiva, bem como a liderança política e militar demonstraram notável capacidade.

Também distante do que se tornou senso comum, a visão de Palmares modifica, como é modificadora da noção de quilombo, em especial, a partir do maior deles. Essa configuração do Quilombo, por ele compreendido como República – de Palmares –, vai reforçar sua visão sobre o “mito do senhor benevolente”. A história dos quilombos é a história da resistência, dos levantes e das insurreições, como

¹ O termo mocambo é utilizado para referir-se ao quilombo, contudo, possui a peculiaridade de ser utilizado quando o quilombo ocupa, geralmente, proximidade ou localiza-se em um centro urbano.

também ela é parte do construto político e social do Brasil. A ideia do “senhor benevolente” é parte do arcabouço científico que é estabelecido pelos defensores da ideia “democracia racial”, criticada acentuadamente por Nascimento (2016). Nesse sentido, por enquanto, nos atemos a mencionar que o arranjo discursivo da “democracia racial” é baseado subjetivamente nesse processo de colonização, sendo assim, inerentemente, um processo de violência política sobre os quilombos, que mais tarde passa a se expressar a partir das comunidades quilombolas e demais grupos sociais negros.

Para além dessa formação colonial, outro fato de importante constatação foi o ato da própria abolição em 1888, quando a Princesa Isabel vem a abolir a escravidão no Brasil. Conforme nos aponta Chiavenato (1987), no ato da assinatura da Lei Áurea já não havia tantos escravos a serem libertos. A abolição não abarcou um grande quantitativo de escravos, mas, apesar disso, ocupou um papel significativo na institucionalização da liberdade aos ainda escravizados e nas relações com a política e economia nacional e internacional do país. Por outro ponto de vista, a assinatura da Lei, sobretudo, implicou na invisibilidade de assuntos importantes, como é o caso da reforma agrária. Ainda segundo o autor, a Lei Áurea somente legalizava uma situação que, até então, já ocorria de fato. Tratando-se muito mais de um “debate político” do que de “uma luta social” (CHIAVENATO, 1987).

Embora estejam no cerne da discussão e da luta pela terra, os quilombos encontram um Estado brasileiro (colonial, imperial e republicano) dominado pelas elites agrárias e, mais tarde, industriais que acabaram por legar aos ex-escravos um papel na sociedade. Esse papel seria exercido sempre de forma subalterna, principalmente na sociedade de classes, como vai analisar Florestan Fernandes (2018) em sua obra “A integração do negro na sociedade de classes”. Assim como, ainda legará um papel ainda mais excluído dos centros dos debates políticos aos grupos sociais rurais, em especial, aos quilombos.

Os quilombos, já no século XX, ficam alheios à estrutura industrializante do processo de desenvolvimento do Estado brasileiro, situando-se ainda mais à margem desse processo. Em outras palavras, ficando aos negros a reserva do espaço de periferia da periferia. Os quilombos, zonas rurais, ficam à margem do processo de industrialização e à mercê, no caso do nordeste brasileiro,

principalmente das oligarquias locais e dos latifúndios locais/regionais. Ou seja, a representação da Lei Áurea para os quilombos invisibilizou questões importantes, como é o caso da reforma agrária.

A síntese até aqui traçada nos aponta o rumo deste trabalho, pois ele considera a perspectiva rural, ou seja, os quilombos e sua luta pelo acesso à terra, tema que trataremos mais adiante em específico.

Em sua obra “O genocídio do negro do Brasil”, Nascimento (2016), com sua crítica ao mito do senhor benevolente, desvela a hipocrisia que existe acerca do processo de miscigenação brasileiro, no qual ele se posta contrário à ideia de que esse processo tenha contado com a complacência da escrava ou do escravo, mas sim, ao contrário, ele se dá através de um processo cruel. Indo mais, Nascimento (1980, p. 255) passa da crítica ao movimento político, desde o conceito de ‘Quilombismo’, para ele, um termo político e científico (histórico e social), que designa um “complexo de significações, a esta *práxis* afro-brasileira”, que seria baseado na “única afirmação humana, étnica e cultural, integrando uma prática de libertação e assumindo o comando da própria história”. O autor reconhece o Quilombismo como uma luta antiimperialista articulada com o pan-africanismo, sustentando uma solidariedade radical entre os envolvidos.

A visão expressa até agora, ainda que sendo uma síntese diante das inúmeras formas de enxergarmos os quilombos, faz parte de um bojo de “ressemantizações”, termo utilizado por Arruti (2008) para estabelecer o conjunto de possibilidades que cercam a temática quilombola, em especial, os debates produzidos desde a colonização, evidenciando as mudanças articuladas até então. Principalmente, quando tratamos do significado mais recente adotado, de Quilombo pós Constituição Federal de 1988.

Quando se refere ao termo quilombismo, Nascimento está apresentando uma formação política de *práxis* de libertação. Na qual, os mecanismos de ação não são dados pelo sistema colonialista. Essa *práxis*, já exercida anteriormente pelos antigos quilombos, forma a base de resistência à opressão em seu tempo, bem como, atualmente, emerge um movimento negro.

O movimento negro contemporâneo pode ser concebido a partir da fundação da Frente Negra Brasileira (FNB), na terceira década do século XX:

Com a fundação da Frente Negra Brasileira (1931-1937) – entidade de amplitude nacional, que visava à unificação das populações negras

brasileiras em torno da “reivindicação de uma abertura ampla e irrestrita da sociedade democrática aos negros” –, o movimento experimenta um período maior amadurecimento político, a fim de capitanear votos “das pessoas de cor”. Embora simpático aos ideais fascistas e buscasse aproximação com o presidente Getúlio Vargas, o novo partido seria extinto logo após a instalação do período autoritário, denominado de “Estado Novo” (ENCARNAÇÃO, 2011, p. 125).

Segundo o autor, a partir de então, temos as seguintes fases desse movimento, a primeira, citada acima, sendo marcada pela FNB. A segunda, onde o movimento é “[...] marcado por certa “reprovação e medo” das classes médias brasileiras das possibilidades de “radicalização” do movimento, o que acabou por fragilizá-lo” (ENCARNAÇÃO, 2011, p. 126) . A terceira fase, nas décadas de 70 e 80, é marcada pela participação política mais ativa – esse é justamente o período da criação do Dia Nacional da Consciência negra, em 1989, 20 de novembro, data do assassinato de Zumbi dos Palmares –, culminando na elaboração da Constituição Federal de 1988, quando é apreciado e aprovado o artigo 68 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que vai ser a partir de então marco das demarcações e titulações dos territórios quilombolas.

A partir de então, o movimento negro e suas mais distintas faces passam a incorporar uma nova perspectiva, diante da dita “constituição cidadã” esses movimentos articulados passam a ganhar mais força em termos da luta pela tomada de consciência:

O movimento negro organizado brasileiro, de fins da segunda metade do século XX, se responsabilizará pela promoção de uma verdadeira “conversão simbólica” de diferentes elementos do seu passado [...] e elencarão o Quilombo como principal metáfora de resistência e luta do povo negro (antes pela libertação dos escravizados, e hoje, pela conquista de direitos para as populações afro-descendentes em geral) (ENCARNAÇÃO, 2011, p. 127).

Essa mudança de horizonte dos movimentos negros é consolidada a partir da CF de 1988, através de garantias dentro do direito positivo. Entre elas está o combate ao racismo e proteção às manifestações culturais afro-brasileiras, expressos através do art. 5º: “XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”; e do art. 215º: “§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. Essas garantias evidenciavam o novo compromisso firmado pelo Estado para com essas comunidades.

O movimento negro teve uma ativa participação na construção da CF de 1988. De acordo com Ribeiro (2011, p. 26), junto a esse movimento vem “[...] a apresentação de um debate a partir do qual se procura afirmar que a liberdade dos escravos não foi consentida, mas conquistada e que a abolição não alterou a situação da população negra no país, alijada dos direitos de cidadania”. Assim, com uma estreita ligação com os movimentos sociais, especialmente o movimento negro, aparece a constituição do debate acerca do que é um quilombo na contemporaneidade.

O quilombo não somente ressurgiu nesse período como elemento de uma metáfora de resistência, mas, sobretudo, como grupo social que reivindica a terra, como movimento social articulado. Com isso, os quilombolas se assumem como sujeitos do processo, assegurados através da Carta Magna, especificamente por meio do Art. 68 dos ADCT: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Para Ribeiro (2011, p. 35):

[...] os chamados quilombos contemporâneos, mais do que indicar reminiscências dos antigos, foram interpretados na década de 1980, como formas de organizações sociais que extrapolavam as definições censitárias utilizadas na área rural.

A percepção dada pela autora ao sentido contemporâneo de quilombo, primeiramente, confronta a ideia de que as comunidades quilombolas seriam produto de um passado estático, de uma identidade imutável – essa ideia se faz presente no senso comum. Ainda sobre esse debate, Ferreira e Souza (2017, p. 3) contribuem afirmando que: “O Quilombo na contemporaneidade se refere a novas formas de resistência social, já que na formação social do Brasil, o fator étnico não foi incorporado de forma a refletir na estrutura fundiária”. Dessa forma, a criação do art. 68 dos ADCT da CF de 1988 representa um largo passo na compreensão do fenômeno histórico que foram e são os quilombos, como também, na formulação de políticas públicas voltadas para execução desse princípio constitucional.

A entrada dos “remanescentes de quilombo” na constituição suscitou um universo de questões fundamentais às populações negras, tanto nas perspectivas simbólicas, assumindo uma interface política no que diz respeito ao reconhecimento da omissão ou da opressão histórica do Estado para com essas comunidades. Assim como, reacende o debate sobre a questão agrária, a questão

fundiária/territorial, colocando em questão a lógica da ocupação de terras, como veremos adiante, ao discutirmos pontualmente a questão do território.

Em suma, a CF de 1988 evocou garantias fundamentais aos remanescentes de quilombo, garantindo às populações negras do campo (aos quilombolas) direitos essenciais para seu processo de cidadania, tendo em vista, principalmente, o acesso à terra. Esse processo de consolidação de direitos advém, conforme disposto até aqui, por um longo espaço de tempo marcado por mudanças de perspectiva teórica e prática pelo qual passaram essas comunidades, alternando-se multifacetariamente como sujeitos da própria história desde a escravidão até o período de redemocratização, por vezes oprimidos e excluídos, noutros instantes como participantes ativos das articulações políticas e da resistência.

Sobre isso, Leite (1999, p. 130) nos diz:

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, após mais de vinte anos de ditadura militar, trouxe, de fato, algumas novidades, e uma das mais instigantes foi justamente o conceito de “remanescentes de quilombos”. Desde então, o Brasil não é mais o mesmo. Os próprios descendentes dos africanos e os militantes almejam saber mais sobre o assunto, demandam por uma nova leitura da história. Mas também os juristas, os cientistas sociais, os artistas, políticos de vários partidos e tendências, os governos e até os poetas sabem.

Os remanescentes de Quilombo passam então a exercer o direito como protagonistas assistidos pela lei. Essa mudança paradigmática surge como marco das relações políticas e sociais a partir de agora exercida por essas comunidades. Areladas diretamente ao processo de redemocratização, mas, sobretudo, também reacendem o debate acerca dos territórios, das territorialidades, da identidade étnica e demais vertentes que serão debatidas agora. Conforme a autora cita, a própria presença do termo faz jus ao reconhecimento de uma nova leitura histórica a respeito dos quilombos. Essas questões são de grande valia para compreendermos os quilombolas na contemporaneidade, a partir de 1988, enquanto sujeitos reivindicantes do direito, requerentes da execução do direito garantido e já positivado desde a Constituição.

Nesse sentido, Leite (1999, p. 130) ainda comenta:

(...) “comunidade remanescente de quilombos”, portanto, reapareceu, no final da década de 80, não apenas para descrever um processo de cidadania incompleto. Veio também sistematizar um conjunto dos anseios por parte da sociedade brasileira. Veio solicitar proteção por parte do Estado, das terras e manifestações culturais populares, indígenas e afro-brasileiras.

Após a CF de 1988, conforme pensado até agora, as comunidades passam por uma nova fase política, na qual lhes é garantido o direito. Todavia, nesse novo momento, novos desafios surgem. Como a autora nos diz, os termos vêm da década de 1980, com intuito de sistematizar esses anseios. Entre eles está o fomento ao processo de inclusão no qual as comunidades participem ativamente, com reivindicações por cidadania e lutando por sua terra, ou seja, pelo trabalho e pela dignidade de vida. E, nesse caso, vale ressaltar a importância da proteção do Estado para com esses grupos sociais historicamente oprimidos e excluídos.

A entrada do termo na CF de 1988 é uma conquista que traz esse debate para o centro das discussões, muda o papel dos atores envolvidos, como é o caso dos próprios remanescentes que passam a atuar de forma mais contundente. Contudo, novas demandas surgem, incluindo aquelas burocráticas, que por diversas vezes vem a tornar-se um empecilho maior. Como apontam Costa e Oliveira Junior (2017, p. 21):

O maior desafio, desde a Constituição Federal de 1988, é identificar esses povos e comunidades tradicionais espalhados em território brasileiro. Como consequência direta deste reconhecimento, o passo seguinte é a integração destas comunidades em um programa de desenvolvimento local que respeite a diversidade cultural desses grupos e também proporcione qualidade de vida para essas famílias.

O contexto expresso acima traduz o percurso político da regularização de território que discutiremos com mais profundidade no tópico seguinte, mas também nos direciona as categorias que fundamentam ou orientam a identificação dos remanescentes. Sem dúvidas, a questão do território ganha mais visibilidade nesse processo. Nesse caso, a identificação e o reconhecimento são processos indispensáveis e, como os próprios autores afirmam, se configuram como um dos problemas ainda existentes.

A questão da definição, “quem seriam os quilombolas/os remanescentes?”, perpassa pela questão do território do sentido lato ao estrito. Aliás, segundo Little (2002, p. 20-21):

[...] a questão territorial não se deixa levar pela lógica estatista do mundo moderno, mas reclama por outra lógica, que respeite a diferença e o exercício pleno dos direitos dos povos tradicionais. Para esses grupos, que mantiveram seus territórios sociais durante longo tempo sem o apoio do governo (ou apesar dele), a problemática do ordenamento territorial é uma questão de defesa de seus territórios históricos. Em um plano ainda mais amplo, o que está em jogo é a capacidade do Estado brasileiro lidar com novas exigências de pluralismo levantadas por membros de sociedade nacional, não só na esfera territorial, mas nos âmbitos legal e social também.

Quando o autor nos fala em mudança de lógica, no reclame por direitos e respeito, ele aponta para o que representam essas questões, especialmente no tocante ao Estado. Posto que agora não se trata de uma questão de “identidade nacional”, mas sim, a partir do fator do território, são as inúmeras insurgências que se tornam chaves de resposta a essas novas demandas. Ou seja, os povos reivindicam a partir do território seus direitos; reconhecimento que vai além da perspectiva estatista moderna (do Estado Moderno). Não se trata apenas de, passivamente, acatar os mandos e desmandos de uma elite que está assentada sobre o Estado, dominando as relações de poder. Quando a questão dos remanescentes de quilombos emerge, vem com ela o questionamento do que seria o Estado e seu papel. Não mais se pode conceber o Estado numa perspectiva estática nem mesmo limitada, como a já citada identidade nacional. Mas sim, um Estado que, embora tenha seu exercício hegemônico ainda ligado às elites burguesas nacionais, abarque, pela luta de classes e nela estejam situadas as bandeiras das comunidades quilombolas, uma transformação conquistada por essa mesma luta.

Dito de outra forma, ao questionar o papel do Estado, os quilombolas estão insurgindo contra uma lógica hegemônica, ocupando assim um papel de contra-hegemonia. Mas reconhecendo a função social do Estado e de seus aparelhos. A partir de sua luta, ressignifica esses papéis, colocando sua leitura histórica e de suas reivindicações como cerne de sua conquista, forçando o Estado a lhe dar garantias. Assim, a propriedade quilombola não é em si uma propriedade que respeite a lógica fundiária capitalista, ela a transcende, sendo coletiva e inalienável. Dessa forma, a composição que chegamos a partir dessa subversão de perspectiva do papel do Estado, assemelha-se à concepção de Poulantzas (2015, p. 71), onde segundo ele: “[...] o Estado também é a condensação material e específica de uma relação de força, que é uma relação de classe”.

Essa relação de força é vista a partir da luta das comunidades, como uma forma ativa de: conquistar direitos, conceber e escrever a própria história, conquistar através do Estado as garantias necessárias. E, nessa perspectiva, as comunidades que no conjunto formam o movimento, atuam frente ao Estado e seus aparelhos e, ao mesmo tempo por dentro dele, não mais como massa que se assujeita às

circunstâncias impostas por meio de repressão, opressão ou exclusão, mas sim, superam essas imposições.

A superação dessas condições impostas, diante dessa lógica estatista moderna, desafiada pelos quilombolas, se dá pela formação de agentes ativos do processo de transformação. Ou seja, sujeitos que desenvolvam suas capacidades, ideia considerada a partir do pensamento de Sen (1993). No caso dos quilombolas, isso se dá, principalmente, no âmbito das políticas públicas, conforme nos diz Zambam e Kujawa (2017, p. 70):

As políticas públicas têm esse duplo potencial de interferência no conjunto da sociedade. Primeiro, os seus investimentos atendem a demandas universais e, portanto, com capacidade de atender as necessidades básicas de uma ampla parcela da população vítima de variadas formas de exclusão que põe em risco a qualidade de vida de parte significativa da sociedade. Segundo, contemplam as ações prioritárias ou específicas, seja de grupos, seja individualmente, com o objetivo de atender situações particulares de exclusão, marginalização ou insegurança.

É no campo das políticas públicas que as comunidades quilombolas e o movimento como um todo conseguem operar transformações, inclusive, no interior do Estado, atendendo do geral ao específico às pautas levantadas. No centro desse campo está o debate público que vai determinar os rumos a serem tomados e a forma de ação. Por vezes, esse debate é truncado, do ponto de vista político ou ideológico, nesse instante, novamente, a reinvenção das táticas a partir da lógica adversa ao estatismo moderno ressurge, pois os quilombolas passam a ter a voz ativa para cobrarem a transformação do próprio espaço. Um exemplo disso foi o percurso enfrentado pelo movimento negro e pelo movimento quilombola, até conseguirem alcançar, de forma contundente, a participação no debate público a partir de 2003.

Obviamente, essa relação está suscetível às circunstâncias políticas do momento, mas não se fixa nelas. A lógica transformativa que advém das lutas dessas comunidades está compreendida a partir do Estado e desde dentro dele quando se viola (legitimamente, diante da construção do espaço democrático de diálogo) os limites políticos e morais que separam um do outro (Estado da sociedade ou da comunidade). Essa transformação de realidade é produto da luta de classes da qual os quilombolas fazem parte e exigem o protagonismo outrora tomado de suas mãos.

Em nossa compreensão, essa relação de classe é perceptível quando nos debruçamos sobre os movimentos reivindicatórios, principalmente no século XX. Nesse caso, as comunidades muitas vezes caracterizadas como parte do construto campesino ou na luta dos trabalhadores rurais, assumem uma condição de classe, embora, mais adiante, venham a transgredi-la. Essa transgressão se dá, não deixando de assumir-se enquanto classe trabalhadora e oprimida pelo sistema capitalista, ao contrário, reforçando esses ideais a partir desse agenciamento ativo, realizando sua interpretação histórica dos fenômenos políticos e sociais no qual está envolvida. Assim como, reivindicando novas pautas, que confrontam a própria lógica capitalista, como é o caso da forma que se concebe a propriedade e o ingresso da questão do território e da territorialidade, demarcando seus direitos reconhecidos ou em via de reconhecimento. Esses dois últimos pontos são de extrema importância na compreensão do direito à regularização territorial das comunidades.

Segundo Silva (2017, p. 47),

A definição de território envolve mais do que proximidade geográfica ou modelos produtivos, por exemplo, significa que existe uma coesão social e a construção de uma identidade, além da questão do “pertencimento” a uma comunidade ou região.

Essa definição nos dá suporte para compreender que, ao tratarmos das comunidades quilombolas, falamos da existência da coesão e da construção identitária além da geografia, advinda da memória, dos laços ancestrais. Colaborando com essa perspectiva, Cavalcante (2016, p. 28) nos apresenta o território “como sendo uma porção do espaço apropriada por um grupo humano que o constrói em seus aspectos sociais, simbólicos, culturais, econômicos e políticos através de modos específicos”. Assim, compreende uma realidade na qual ele também é, de acordo com Cleps Junior (2010, p. 36): “[...] produto concreto da luta de classes travada pela sociedade no processo de produção de sua existência”. Ou seja, o território absorve em si a questão do pertencimento, como também os conflitos políticos e qualquer outro elemento que implique na constituição de seu ambiente histórico, cultural e memorial.

Esses elementos elencados sobre a perspectiva do território vão constituir um modo de vida específico, baseado na questão da etnicidade, que, para O’dwyr (2007, p. 53):

[...] é considerada um tipo de processo social no qual os grupos orientam suas ações pelo reconhecimento territorial das áreas que ocupam, com base em signos étnicos carregados de metáforas, inclusive biológicas,

referidos a uma afirmação positiva dos estereótipos de uma identidade étnica e racial, para reivindicar os direitos de cidadania diferenciada ao Estado brasileiro.

As relações das comunidades com seu território, tendo um lugar central nessa seara da etnicidade, vão corroborar com a constituição de sua territorialidade. É justamente ela que vai dá mais forma ao que podemos enxergar hoje como sendo a realidade das comunidades quilombolas e da sua luta por direitos, como comenta Leite (2008, p. 967):

A forma de ocupação das terras em todo o Brasil se deu por meio da lógica da expulsão dos indígenas e dos negros, da exploração da mão-de-obra compulsória dos africanos e seus descendentes. A territorialidade negra, portanto, foi desde o início engendrada pelas e nas situações de tensão e conflito. Essa constatação reintroduz, na atualidade, um debate sobre questões persistentes e que nos incitam a exercitar um olhar retrospectivo e comparativo, capaz de revelar, nitidamente, os aspectos constitutivos das situações com as quais nos defrontamos no presente.

A territorialidade vai ser de fundamental importância para compreensão acerca das definições sobre os remanescentes de quilombo, assim como vai embasar sua relação com o mundo e com o espaço, também sendo seu território. Em síntese, territorialidade pode ser definida, a partir de Little (2002, p. 3) como: “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território””.

Para Cavalcante (2016, p. 30):

A territorialidade humana enfatiza os aspectos culturais de cada grupo, todavia a materialidade e os aspectos naturais do ambiente também precisam ser considerados, pois eles são, no mínimo, limitadores ou condicionantes das diversas possíveis relações que o grupo pode estabelecer entre si e com o próprio espaço.

A territorialidade é concebida então como parte que diz respeito com a lida com o território. De acordo com o autor, ela leva em conta os aspectos culturais, sem desprezar os materiais, especialmente o ambiente. A territorialidade representa esse trato dos remanescentes de quilombo com o mundo ao seu redor e com eles mesmos, em caráter individual ou coletivo. Eis uma questão que nos evoca como se é no mundo que se é.

Podemos compreender que a relação com o passado dos remanescentes de quilombo é dinâmica. É o processo cultural/social, perpassado pelo território e pela questão da territorialidade, que vai lançar luz sobre os remanescentes de quilombo, enfim, também sobre o quilombo.

Pensar o território e a territorialidade, ainda mais sob a ótica da conquista de direitos, é pensar o processo de insurgência contra os tentáculos do colonialismo. É repensar criticamente o Estado, assim como ir superar a “colonialidade do poder” (QUIJANO, 2005) que perpassa de maneira concreta ou abstrata, as relações humanas e com o mundo. Isto é, temos nossas relações e as formas de agir e pensar no mundo forjadas sob a perspectiva eurocêntrica. E nisso se incluem nossas formas de habitar o mundo ou mesmo de sistematizá-lo, como foi feito pelos europeus em sua invasão do que conhecemos hoje por América Latina e Caribe, procedendo com a divisão do mundo entre ricos e pobres, hemisfério norte e sul, entre outros. Mais especificamente, quem tem a terra e quem não tem.

Essas marcas coloniais persistem e assumem formas diversas e, muitas vezes, imperceptíveis. No bojo disso tudo estão os racismos, a xenofobia, entre outros. Contra essas práticas, temos então uma nova mudança de caminho, na qual os sujeitos assumem-se como agentes de transformação, na perspectiva de Amartya Sen (1993), em consonância com uma *práxis* de Libertação, no enxergar de Enrique Dussel (2001; 2012).

Dessa forma, podemos perceber que a política de regularização é mais do que simplesmente uma política de acesso à terra. Ela representa um divisor de águas em termos das mudanças ocorridas no Brasil nos últimos 100 anos. Ainda mais, representa uma jornada em busca de reparações, em busca de garantias e na luta por dignidade de vida de grupos sociais que foram postos à margem do processo de desenvolvimento e do projeto de país.

1.3 Comunidades Quilombolas no RN e a Comunidade de Aroeira

Na primeira parte deste subcapítulo, discutimos a questão das comunidades quilombolas no RN, lançando enfoque sobre a formação histórica do Rio Grande do Norte. Buscamos realizar uma leitura a respeito de alguns teóricos do estado sobre a questão da escravidão e dos quilombos. Na segunda parte, teremos uma apresentação da comunidade de Aroeira, foco desse trabalho, na qual apresentamos as dimensões nas quais a comunidade está inserida, assim como elencamos o estágio do processo de regularização territorial.

No Rio Grande do Norte, o período escravista é registrado em menor quantidade de documentos se comparado a outros estados brasileiros. Um dos

fatores que respondem a isso é o papel que o estado ocupou ao longo da história do Brasil, marcado não somente por uma colonização tardia em relação às demais capitanias, como também aos demais fatores econômicos e políticos que perduraram durante sua formação. Sobre isso, Monteiro (2001, p. 7-8) afirma:

A ocupação pelo colonizador do que hoje chamamos de sertão nordestino, embora iniciada já em fins do século XVI, avançou efetivamente a partir da segunda metade do século XVII — tendo como principais focos a Bahia e Pernambuco — quando os holandeses já haviam sido expulsos e a colonização portuguesa, consolidada no litoral, expandiu-se em direção às terras situadas no interior.

A autora confirma a ideia de que o processo de colonização do território que hoje reconhecemos como RN se deu posteriormente às demais capitanias. Isso nos leva a lançar um olhar sobre a resistência que os nativos impuseram aos colonizadores, inclusive, tecendo alianças com outras forças políticas coloniais, como é o caso da aliança entre franceses e nativos.

Monteiro (2001, p. 8-9) nos diz:

Na Capitania do Rio Grande, ao se iniciarem os anos de 1680, oficiais de ordenança passaram a ser permanentemente designados para frentes de conquista, oriundas de Pernambuco e da Paraíba, nas chamadas ribeiras dos rios Ceará-Mirim, Piranhas-Assu, Apodi-Mossoró e Jaguaribe, este último no atual Estado do Ceará. Esses homens realizavam na prática o objetivo último da colonização portuguesa, e a eles caberia não apenas guerrear, mas também estabelecer as bases de núcleos de povoamento europeu, pois tratava-se de combater os indígenas e fixar-se em suas terras. For isso, junto com as armas seguiam o gado e o necessário à lavoura.

A capitania do Rio Grande, já no final do século XVII, começou a enxergar um processo de ocupação de seu território, pelas vias citadas acima. Como a autora comenta, não se tratava de guerrear, mas sim de povoar. Com isso, tem-se, então, um processo que conectou economicamente e politicamente a capitania à coroa portuguesa e às demais capitanias. Contudo, ela não ocupará, a partir de então, um lugar de centro, mas sim, à margem.

Ao entrar em ciclo econômico, a capitania ingressa no modelo de economia colonial baseado na mão de obra escrava, primeiramente nativa. Entretanto, essa mão de obra já não poderia ser empreendida pelo uso da escravidão nativa, devido à proibição imposta pela Coroa Portuguesa. Logo, a produção econômica vai se dá pela escravidão negra, advinda, conforme apontam alguns autores, de dois portos: de Recife ou do Ceará.

Ao falarmos da questão dos escravos no RN, seja no período colonial ou pós-colonial, encontramos diversos autores de renome na história e na academia

científica potiguar que vão negar ou omitir o grau de importância e participação da escravidão do negro no estado ou mesmo as relações que permearam esse processo. Cascudo (1984, p. 44), além de afirmar que o RN não dispõe em sua história de quilombos ou rebeliões de negros, afirma também que:

Os escravos mandados para o sertão transformaram-se em vaqueiros, cantadores aclamados, padrinhos de ioiôs e derrubador de touros. Estabelecia-se uma identidade social pela uniformidade das tarefas, iguais para todos, escravos e amos. Nos canaviais, terras de café, diamanteiras e garimpos, o negro virava animal de carga. No sertão jamais foram numerosos pela própria simplicidade do trabalho de pastorícia.

A visão expressa por Cascudo corrobora com nossa afirmativa de que existe um processo de negação ou omissão, inclusive, das relações inerentes à sistemática: senhor (amo) e seu escravo. Ele também vai situar o negro como uma constante, mas não determinante étnica para a formação do Rio Grande do Norte. Dessa forma, podemos compreender que o autor aponta, em primeiro plano, para alocação do papel da força de trabalho do escravo negro como uma força que não determinou os rumos econômicos, não contribuiu para a formação econômica do estado, como outras correntes.

Além disso, Cascudo contribui com a omissão das relações estabelecidas entre senhores e escravos e na própria relação social, de modo geral, na qual estão inseridos os escravos na história como um todo. Cascudo (1984, p. 45) chega a afirmar que: “a vida do vaqueiro predisponha à democratização”. Em suma, isso se trata de um procedimento, intencional ou não, de romantização de uma relação social, na qual nem se estabelece uma visão crítica e assertiva acerca da condição de escravo no RN, como mantém o estereótipo de uma relação benevolente, que inculca nos sujeitos uma assujeição ou uma prática de dominação objetiva e subjetiva, que perdurará durante toda formação social pós-abolição.

Essa dominação pode ser compreendida a partir da proposição de Weber (2004, p. 191):

Por “dominação” compreendemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (“mandado”) do “dominador” ou dos “dominadores” quer influenciar as ações de outras pessoas (do “dominado” ou dos “dominados”) e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (“obediência”).

Essa manifestação é expressa por meio de uma história contada pela voz daqueles que sempre se mantiveram no poder, seja ele no domínio político ou

intelectual. Ao realizarem esse empreendimento de visão, tornando-a comum e difusa, se expressa uma realidade social devida, em detrimento de outra realidade, ocultada. Portanto, esse processo serve a essa *práxis* fundamentando sua existência, ela existe e é, muitas vezes, assumida por esses grupos sociais, seja as próprias populações envolvidas na história ou mesmo a forma como a academia lida com essas questões.

Dando continuidade ao debate, Cascudo não é o único a adotar esse rumo de reflexão, Lamartine (1965, p. 15) aponta para o mesmo caminho, ele nos diz:

O braço escravo era distribuído do seguinte modo: um, carreiro, outro, vaqueiro e dois ou três para os trabalhos de pequena lavoura. As escravas, por sua vez, tinham as seguintes ocupações: uma cozinheira, uma copeira, em regra já libertada pela Lei do Ventre Livre e as demais fiandeiras.

Esses dois autores, mais do que casos isolados na produção acadêmica, foram braços de uma tradição científica hegemônica durante muitos anos, tanto no RN como no Brasil, que expressam a história contada a partir das elites. Para Vieira (2015, p. 17), essas visões, assumidas aqui como românticas, “[...] servem a um ideal elitizado de sociedade e cultura que se sustentou na invisibilidade da diversidade difundida nestas perspectivas de história”. Os trechos revelam o lugar de fala dos autores, membros da elite regional – sendo um da região litorânea e outro do Seridó (sertão semiárido do RN) –, no qual expressam suas visões do passado, mesmo que embasadas, por vezes, em números (como o faz Cascudo) na qual, por uma parte, omitem as minúcias das relações sociais entre senhores e escravos e, por outra, negam ou ofuscam a leitura crítica dessas relações que, no fundo, possuem uma *práxis* de dominação embutida, tanto nas relações em si, como na forma como elas estão dispostas nos trabalhos desses autores.

Sobre a relação do RN com a escravidão, Pereira (2014, p. 79) vai nos falar:

No Rio Grande do Norte, como em muitos outros estados que não estabeleceram contato direto com o tráfico de escravos vindos do continente africano, a formação dos territórios quilombolas ocorreu de maneira bastante diversificada. Com o passar dos anos, os fazendeiros passaram a trazê-los de outras colônias, sobretudo para o trabalho na pecuária, o que explica o número dessa população ser menor do que em outros espaços onde a cana-de-açúcar era a principal economia desenvolvida.

Conforme a citação acima, podemos dizer que os escravos no RN chegam ao estado a partir da cultura econômica das fazendas, sejam elas pecuária ou, mais tarde, a cultura algodoeira. A relação do RN com o tráfico negreiro se dava, como mencionado, através do Ceará ou Pernambuco. Dessa relação também advém parte

da formação dos quilombolas do estado, ocupantes de diversas áreas, ligadas às culturas agrícolas, porém, distantes do centro de poder e de voz na economia e na política potiguar.

Os quilombos se assumem como sujeitos coletivos somente a partir do momento em que se constrói uma crítica à produção científica nacional e regional e, também, ao sistema hegemônico de poder. Isto é, as elites locais e nacionais permanentemente detendo em si o poder do Estado, ditando a história oficial, reproduzindo a lógica de dominação. No RN isso ocorre com mais vigor, tendo em vista que essas relações de poder, essa *práxis* de dominação, está assentada e inculcada por meio de visões, como as expressas por Cascudo (1984) e Lamartine (1965), acerca do processo colonial e pós-colonial. O que nos permite recordar, justamente, a crítica de Quijano e do pensamento decolonial sobre a colonialidade do poder estabelecida a partir de discursos que, direta ou indiretamente, vão fundamentar ações comuns do cotidiano ou visões superficiais das relações sociais historicamente produzidas e reproduzidas. Empreender a leitura crítica acerca da formação dos quilombos do RN é uma incursão recente, dessa maneira, passa por inúmeros entraves, é possível embora seja complicado.

Tanto no Brasil quanto no RN, podemos compreender que os quilombos, ligados intrinsecamente com o movimento negro insurgente, discutidos no subcapítulo 1.1, com o advento da escravidão, com estrutura fundiária nacional e local, passaram por esses debates políticos alheios ao próprio espaço político e público de debate. Primeiramente, ligado predominantemente à insurgência contra o problema imediato da escravidão. Em um segundo momento, ligado ao simbolismo da organização/articulação política que é resultante dos processos de reivindicação do papel político institucional. Em ambos os casos, o quilombo atua simbolicamente e na prática, em defesa da vida e dos direitos e, nesse caso, independente do período temporal, a ressemantização do termo encontra seu fio histórico.

Se, de antemão, temos um passado contado pelas elites, no presente, as comunidades quilombolas são as protagonistas dos processos políticos que as envolvem. São elas as portas para uma nova compreensão da história do Brasil e das suas próprias histórias. Nesse caso, o processo de regularização não somente demonstra como se dá a luta dessas comunidades, mas também os percalços enfrentados até a conquista do reconhecimento e o estágio atual de sua luta pela

terra. Esses processos e as relações incutidas neles representam uma forma vivaz de rebater os autores clássicos da história do RN, tanto quanto à existência dos quilombos como também quanto à cordialidade dessas relações cuja terra está no centro das discussões.

Conforme mencionamos anteriormente, cabe destacar que, já no século XX, o RN passou por um processo com peculiaridades em relação aos demais estados nordestinos, no tocante às ligas camponesas da primeira metade do respectivo século e início da segunda. Araújo (2005, p. 31) vai comentar:

No Rio Grande do Norte, as ligas camponesas não chegaram a se instalar em virtude de uma série de fatores, entre os quais tem sido insistentemente apontada a criação e rápida abrangência dos sindicatos de trabalhadores rurais sob orientação da Igreja Católica, personificada na figura do Administrador Apostólico da Arquidiocese de Natal.

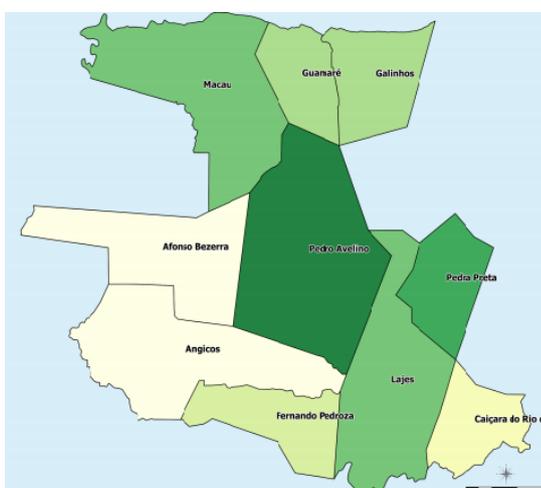
Embora as ligas não tivessem conseguido adentrar o RN, devido aos inúmeros empecilhos criados pelas conjunturas política locais que detinham o apoio da Igreja, existiram conflitos, assim como, foram criados sindicatos rurais. Em que pese, segundo a autora, essa ação promovida pela igreja, tendo à frente Dom Eugenio Sales, pode ser compreendida como uma ação que visava impedir a entrada das Ligas no estado. Contudo, esses sindicatos foram os responsáveis pela defesa dos interesses dos trabalhadores rurais do estado, na medida em que atuavam. Até então, como no país em geral, a pauta quilombola estava diluída nesse arcabouço de agendas que visavam o campo de um modo amplo.

A partir disso, Araújo (2005) confirma que os conflitos pela terra, assim como no Brasil, tem início desde o período de colonização, no caso do RN, especialmente com a ocupação portuguesa. Noutro momento, ela ressalta como esse processo é comum ao dos outros estados, em termos de ser conflituoso e no qual vai privilegiar determinados grupos em detrimento da existência de grupos sociais de trabalhadores da terra. O que não impediu a formação de conflitos ao longo do período ditatorial.

No RN, assim como no Brasil, a luta pela terra das comunidades quilombolas ganha espaço significativo a partir da Constituição de 1988 e, precisamente, a partir do decreto nº 4.887 de 2003. Antes disso, essa pauta permanecia contida na luta camponesa, dos trabalhadores rurais e não possuía as especificidades do caso dos remanescentes. Esses marcos configuram a formação de um movimento reivindicatório pela terra, considerando os fatores étnicos como base dessa

conquista. Conforme citado nos subcapítulo anterior, um dos maiores desafios dessas comunidades é a identificação. Somente a partir de 2006, os processos de reivindicação ganharam força para serem executadas, como demonstram os relatórios da Fundação Cultural Palmares (FCP) e do INCRA, esses dados serão melhores tratados no próximo subcapítulo.

Nosso trabalho, a partir de então, se debruça especificamente sobre o processo de regularização da comunidade de Aroeira, localizada a 4 km da sede do município de Pedro Avelino, na região central-cabugi do Rio Grande do Norte, conforme observamos no mapa abaixo:



Mapa: Região Central Cabugi (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015).

A cidade de Pedro Avelino está localizada ao centro do mapa, nele encontramos duas regiões, a Central-Cabugi e a do litoral norte com os três municípios na parte superior. A região central cabugi é formada pelos seguintes municípios: Afonso Bezerra, Pedro Avelino, Lajes, Angicos, Pedra Preta, Fernando Pedroza e Caiçara do Rio dos Ventos. Nessa região estão localizadas algumas comunidades quilombolas, quatro delas já certificadas: Currallinho e Cabeço dos Mendes (Afonso Bezerra), Livramento (Angicos) e Aroeira (Pedro Avelino). Temos conhecimento de outras comunidades identificadas, contudo, por razões específicas muitas delas ainda não obtiveram a certificação emitida pela FCP.

Na tabela abaixo, podemos acompanhar os processos específicos dessas comunidades já certificadas:

Comunidade	Ano de início do processo	Ano da certificação	Estágio atual do processo Responsável pela fase atual	Órgão responsável pela fase atual
Aroeira	2006	2006	Aguardando o decreto de desapropriação	Gabinete Presidencial
Cabeço dos Mendes	2017	2017	Aguardando início do processo de regularização no INCRA	INCRA
Currálinho	2017	2018	Aguardando início do processo de regularização no INCRA	INCRA
Livramento	2018	2018	Aguardando início do processo de regularização no INCRA	INCRA

Tabela 1: tabela construída pelo autor, através de dados disponíveis nos documentos do INCRA e da FCP.

Como podemos observar logo acima, das quatro comunidades certificadas, apenas a Aroeira alcançou todas as etapas do processo, contudo, não conquistou sua titulação. Entraremos no debate acerca dessa questão mais adiante. Por enquanto, nos é suficiente compreender a geopolítica na qual a comunidade está inserida e que aspectos preliminares permeiam seu processo.

A cidade de Pedro Avelino, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)², possui uma estimativa de população em 6.780 habitantes, um número menor do que o registrado no censo de 2010, segundo dados do instituto, que era de 7.171 habitantes, uma densidade de 7,53 hab/km², sua área é de 952,754 km². Ainda de acordo com o instituto, a cidade possui uma renda per capita de 1,7 salário mínimo, possuindo apenas 7,4 % de sua população considerada ocupada e, também, até 49% da população com rendimento nominal per capita de até ½ salário mínimo.

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil³, a cidade possuía até 2010 o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – indicador que considera as categorias de renda, saúde e educação; a avaliação é feita de 0 a 1 – em 0,583, um índice baixo, mas que apresenta avanços, se comparado aos anos de 1991 e de 2000, quando ele era de 0,289 e 0,469, respectivamente. Ainda a partir desses dados, podemos verificar que o IDHM da

² Extraído de: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pedro-avelino/panorama>>. Acesso em: 23 de Mar. de 2019.

³ Extraído de: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/pedro-avelino_rn>. Acesso em: 23 de Mar. de 2019.

cidade é baixo quando comparado ao do Brasil e ao do RN no mesmo período, respectivamente: 0,727 e 0,684. Essa diferença é ampliada quando colocado lado-a-lado com o maior IDHM do país, 0,862.

Em termos históricos, a cidade de Pedro Avelino teve a ocupação do seu atual território registrada a partir do século XVIII, através do regime de sesmarias. Esses registros não são de fácil acesso, mesmo assim, alguns historiadores da cidade registraram o passado, demarcando uma linha simbólica de feitos que consagraram a cidade, especialmente o período de emancipação, como um feito das famílias tradicionais – algumas delas consideradas pioneiras na ocupação das terras – estivessem a frente da emancipação do município. Tivemos acesso a alguns materiais que são trabalhados em salas de aula do município, os chamados ‘históricos’, pequenos artigos que, de forma resumida, trazem dados e apresentam alguns fatos históricos. Normalmente esses fatos estão dispostos de forma cronologicamente linear e apresentam uma versão da história local, privilegiando esses feitos e os marcos institucionais.

Segundo publicações do IBGE⁴,

A capitania do Rio Grande do Norte pertencia a João de Barros, escritor e nobre português. Embora tenha sido escolhido pelo Rei D. João III, para explorar a capitania, nunca veio ao Brasil e resolveu dividi-la em sesmarias. Em 22 de julho de 1786, foi concedido ao coronel Antônio Barros Bezerra as terras que englobam o município de acordo entre o donatário e o Rei de Portugal. Este cidadão de acordo com o Decreto, possuiria as terras por 200 anos. Os primeiros moradores e arrendatários foram os irmãos portugueses: Diogo, Gaspar, Jacinto e Félix Lopes dos Reis.

O vilarejo logo recebeu o nome de Gaspar Lopes e, em seguida, de Eptácio Pessoa. Só em 1945, com sua emancipação, ela vai ser considerada cidade com o nome de Pedro Avelino, em homenagem ao jornalista e pai do então governador Georgino Avelino.

A história da cidade é contada a partir de uma ótica de feitos heroicos, como é o caso da emancipação política, sempre vinculada às famílias tradicionais, assim como excluindo dos documentos oficiais as realidades das periferias. Isso pode ser atestado quando nos debruçamos sobre alguns documentos que narram e descrevem essa história, tanto documentos utilizados em salas de aula no município

⁴ Extraída de: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pedro-avelino/historico>>. Acessado em: 23 de Mar. de 2019.

como de outros campos, por exemplo, da literatura popular⁵. Destacamos, entre esses documentos, o diagnóstico histórico de Pedro Avelino, produzido pelo Professor Onofre Batista (1988) e a “A História de Pedro Avelino” produzida pelo escritor Manuel Julião Neto, em formato de cordel⁶. Ambos são documentos históricos da cidade, sendo o primeiro uma das bases utilizadas por profissionais da educação na cidade.

Não é comum encontrarmos documentos ou produções científicas que contem as histórias de grupos subalternizados, para utilizar um termo derivado do pensamento decolonial, como são os quilombolas. Essas histórias vêm a ser contadas diante de um novo contexto, conforme descrevemos anteriormente e estamos discutindo até aqui. Somente a partir da CF de 1988 e, mais especificamente, do governo Lula, conseguimos dar voz a esses grupos. Diante disso, enxergamos esses grupos contanto sua história, reivindicando reconhecimento e direitos, entre eles está a Aroeira.

Segundo Barros (2013, p. 26):

[...] contar a história de Aroeira, não é contar a história de sua organização enquanto quilombo histórico, mas, sim, mostrar como uma comunidade se instaurou num território por muito tempo modificando a partir das condições sociais e econômicas de um povo que se estabeleceu como grupo e se identifica como comunidade quilombola, sendo atesta pelos órgãos competentes. Mostrando como os processos de espoliação foram condicionando esta comunidade para a situação a qual se encontra.

Partindo disso, o relatório produzido por Barros (2013) vai nos apresentar o histórico dessa ocupação. A comunidade foi chamada de Moradas Novas até aproximadamente 1960, conforme relatos colhidos por Barros para montagem do relatório. No relatório é destacado a necessidade da oralidade para transmissão do conhecimento e da história do povo, assim como de outros aspectos morais da própria comunidade, segundo Barros (2013, p. 28):

Essa condição é recorrente, pois como já foi descrito a memória social de Aroeira te suas lacunas no que diz respeito ao passar informações durante as gerações, fato que não acontecia com frequência e que, pelo contrário, como narrado pelos interlocutores, lá os mais novos tinham medo dos mais velhos e não faziam perguntas.

⁵ Ao longo dessa pesquisa tivemos acesso a esses materiais, são produções de cordéis e outros textos.

⁶ Esses documentos não foram publicados por editoras. Possuem distribuição na cidade. Tivemos acesso a eles, através da profa. Concebida da Rocha Bezerra. Professora da rede municipal de ensino que atuou na comunidade da Aroeira no ano de 2007.

Conforme descrito acima, esse é um dos principais problemas nas recuperações sociohistóricas dessas comunidades que, muitas vezes, como é o caso da Aroeira, tem suas histórias contadas oralmente. Embora existam essas lacunas, o relatório traz consigo uma importante interligação entre as histórias e a realidade social dessa comunidade. Continuando a elucidação dessa história, Barros (2013, p. 29) afirma que: “O passado da comunidade é marcado por uma condição de muita pobreza e de muito trabalho, este uma questão identificada em diversas narrativas”, isso é confirmado e destacado no próprio relatório.

Indo além, Barros (2013, p. 30) diz que:

[...] a história da comunidade de Aroeira está diretamente ligada à forma como a terra foi se modificando, portanto, para complementar a narrativa do histórico da ocupação, a ideia das transformações ocorridas em função de uma reorganização territorial será levada em consideração como fator primordial para caracterizar a organização desse grupo. [...] Apesar das narrativas serem misturadas entre história e esquecimento, esta é a história consolidada de Aroeira: é isso que a população admite como verdade e vive entendendo este como seu passado.

A autoidentificação, por seu turno, constitui o ato de reconhecer passado e presente, atrelando esse reconhecimento as mais diversas condições que permeiam a própria história; reconhecendo o papel do Estado na constituição de sua história, seja esse papel qual for. Assim, a autoidentificação é também o ato de reconhecimento da exclusão e da opressão, reconhecendo ali de que lado estava cada agente, cada instituição. Ou seja, ao se autoidentificar, objetiva ou subjetivamente, está provocando a assunção de toda realidade. Ainda que esse processo não esteja disposto de forma cristalizada.

A principal reivindicação da comunidade é referente às chamadas “terras do Gavião”. A história dessa perda territorial é contada e está narrada no relatório. Parte de uma espécie de compartilhamento de terras, para utilizar um termo empregado por Barros, no qual não houve cobranças monetárias ou algo semelhante, mas sim o comprometimento da devolução do terreno até a morte do vizinho. Isso não ocorreu. Após longos anos o terreno passou por inúmeras modificações, como é o caso da venda para algumas outras partes. De modo sucinto, assumimos, que: “[...] a formação histórica da comunidade de Aroeira tem ligação direta com a reorganização do território em função das suas adversidades, manutenção, espoliação e apropriações” (BARROS, 2013, p. 41)..

É esse passado de resistência e de trabalho que caracterizam a comunidade diante da realidade que ocupam, está interligado, agora, com a reivindicação do espaço de sua formação como território no qual suas raízes estão cravadas. Esse é o espaço de preservação de sua identidade, de sua territorialidade e de sua vivência e sobrevivência, suas condições materiais e imateriais (histórica, política, social e moral) na qual sustentam sua cultura e sua relação com o meio.

O território quilombola da comunidade de Aroeira, de acordo com o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), é de 530,8024 ha. Desse total, a comunidade ainda reivindica, segundo o relatório: 45, 9207 ha, referentes à Fazenda Cachoerinha, de posse de Agostinho Lopes Neto; 203, 5074 ha, da Fazenda Riacho do Meio, em posse do Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (BDRN); e 56,7846 da Fazenda Gavião, em posse de Agostinho Barbosa de Oliveira.

A estrutura física da comunidade é formada por casas de alvenaria, tipo conjunto habitacional, contrastando com outras de taipa. A comunidade tem fronteiras étnicas e geográficas com a comunidade de Currálinho, na cidade vizinha, Afonso Bezerra. A maior parte dos membros da comunidade vivem da agricultura e do extrativismo vegetal, com a produção de carvão.

O processo de regularização do território da comunidade da Aroeira teve início em 2006, quando a comunidade solicitou à FCP a certificação como comunidade remanescente de Quilombo. Após a certificação junto à FCP, o relatório antropológico teve sua publicação em 2013. A partir daí, podemos considerar que a comunidade teve andamento no seu processo de regularização.

Em 2 de Abril de 2018, mais de dez anos depois, é emitida a portaria nº 482 pelo Presidente do INCRA, reconhecendo a Aroeira como comunidade remanescente de quilombo e estabelecendo suas delimitações. Porém, depois disso, o processo encontra-se parado aguardando a emissão do decreto presidencial de desapropriação das áreas mencionadas no documento, para somente depois, a comunidade, por fim, receber seu título.

1.4 O processo de regularização de territórios

Embora o marco constitucional seja o artigo 68 dos ADCT da CF 1988 e ele represente a base que assegura o direito à terra por parte das comunidades quilombolas, a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para essa

questão, em caráter concreto, foi se consolidando no final do século XX e início do século XXI. Ao longo desse período, inúmeros são os avanços e os desafios das comunidades para ter assegurado um direito constitucionalmente garantido.

Ao discutirmos a questão do direito à terra, como aponta Ferreira (2018, p. 69), devemos entender que:

O reconhecimento do domínio de terras para quilombolas difere tanto da definição de posse do Direito Civil, que prevê uso exclusivo do imóvel por única pessoa ou famílias, como da posse agrária tradicional definida na Lei de Terras (Lei nº. 601/1850) e legislações posteriores, que prevê cultura efetiva e morada habitual. Outros elementos são inseridos na necessidade de garantir a reprodução física, social, econômica e cultural, de modo a preservar costumes, tradições e proteger o patrimônio cultural e histórico da comunidade.

A partir da citação acima, diante do que foi discutido no primeiro tópico desse capítulo, compreendemos que a questão quilombola não simplesmente se esgota entorno à produção agrícola, nem mesmo em termos da definição tradicional de terra enquanto propriedade individual. Mas sim, contempla em si a ideia de coletividade, sendo ela de uso coletivo, com características específicas. Dessa forma, a titulação, ainda segundo Ferreira (2018, p. 70):

[...] envolve elementos do direito agrário, étnico e ambiental, como também expressa, na atualidade, o seu caráter transdisciplinar, envolvendo estudiosos de e profissionais de diversas áreas não apenas no meio acadêmico, mas na implementação da política pública, já que a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID dos territórios quilombolas com processo no INCRA, demanda a participação de profissionais da antropologia, cartografia, agronomia e direito na elaboração das peças técnicas.

Conforme observamos na citação acima, esse processo tem uma abrangência distinta dos processos referentes à posse da terra e, assim como na causa indígenas, da demarcação e da titulação de seu território. Os membros da comunidade quilombola passam por diversos procedimentos burocráticos, desde a sua autodefinição até a titulação. Esses procedimentos serão vistos adiante na discussão do desenho da política na atualidade.

A política de regularização de territórios possui diversos marcos políticos até chegar na forma na qual está constituída. Conforme podemos observar a partir de agora, com base no trabalho de Carvalho (2016), vislumbramos objetivamente uma linha cronológica dessa política.

Em 1988, bastante citado nesse texto, está o artigo 68 do ADCT da CF de 1988, ele assegura a responsabilidade do Estado brasileiro em demarcar e titular as

terras dos remanescentes. Já em 1995, temos como marcos a portaria nº 25 da FCP, que, de acordo com Carvalho (2016, p. 132), é formulada: “[...] visando estabelecer as normas para os trabalhos de identificação e delimitação das terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos”. Em seguida, a Portaria nº 307, do INCRA, que, ainda segundo a autora: “[...] permitia medir, demarcar e titular as terras quilombolas inseridas em áreas públicas federais”. Esses marcos são de grande importância, pois vão desenhar a estrutura de operação dos governos a respeito das comunidades quilombolas e do atendimento ao processo de regularização. Assim, não apenas a CF vai lhes garantir o direito, como as portarias vão regulamentar a atividade de regularização, garantindo a execução dessa política, através da atribuição institucional de competências.

Já em 1999, é editada a Medida Provisória nº 1.191-11: “[...] atribuindo ao Ministério da Cultura o cumprimento do art. 68 do ADCT e impedindo o Incra de continuar trabalhando na titulação das áreas quilombolas” (CARVALHO, 2016, p. 134). Em seguida é publicada a Portaria nº 447 do Ministério da Cultura, na qual fica delegada à FCP a competência pelo reconhecimento. E, por conseguinte, é publicada a Portaria nº 40, pela FCP, que: “[...] passou a disciplinar o processo administrativo de reconhecimento de domínio dos territórios quilombolas, que deveria ser composto por um relatório técnico e de um parecer conclusivo” (CARVALHO, 2016, p. 134). Essas medidas foram importantes para o processo de certificação, que agora não estava mais solto, à mercê das definições de governo para governo e de suas respectivas perspectivas sobre o procedimento. Em especial essa última, vai garantir a presença do relatório técnico com o parecer conclusivo.

Em 2001, é publicado o decreto presidencial nº 3.912, considerado por muitos especialistas como um retrocesso. Carvalho (2016, p. 134) comenta:

[...] tendo por base os anteprojetos criticados no período de 1997 a 1999 pela sociedade civil. Ele previa que só poderiam ser reconhecidas as propriedades de terras que eram ocupadas por quilombos em 1888 e estavam ocupadas por remanescentes em 5 de outubro de 1988.

A visão a respeito da regularização das terras quilombolas que perpassa esse decreto limitava a compreensão dos quilombos. O decreto não respeitava as formações pelas quais esses quilombos e seus remanescentes passaram ao longo do tempo, suas territorialidades e os regimes itinerantes que formaram sua identidade, a partir da ligação com o território. Essa condição seria desrespeitada,

tornando o quilombo um grupo social de características, inclusive, territoriais, estáticas.

Com a vitória de Lula em 2002 e sua posse em 2003, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) envia ao presidente um documento no qual solicitam a revogação do decreto nº 3.912/2001. Em seguida, são publicados os decretos presidenciais: nº 4.883; nº 4.885; nº 4887. Segundo Carvalho (2016, p. 135):

O primeiro transferiu a competência para regularizar as terras quilombolas para Ministério do Desenvolvimento Agrário. O segundo definiu a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de promoção da Igualdade Racial, garantindo aos quilombolas a sua participação nesse órgão colegiado de caráter consultivo sobre as políticas de promoção da igualdade racial. O último decreto regulamentou o procedimento para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

Esses decretos foram fundamentais para a transparência do processo e dos procedimentos de regularização. Eles incluíram o Ministério do Desenvolvimento Agrário como responsável pela regularização, por meio do INCRA. Essa delegação de funções era necessária para compreender a dinâmica pela qual as comunidades passariam a partir de então, desde a autodefinição, seguindo para a certificação e, enfim, a regularização através da emissão do título. Em especial, o decreto presidencial nº 4.887/2003 traz em seu preâmbulo:

Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ele se torna importante para a demarcação, pois regulamenta a política de regularização de território quilombolas. Em nossa compreensão, embora exista um arcabouço de medidas, dispositivos políticos, jurídicos e institucionais, é o decreto nº 4.887/2003 que fundamentará a regularização desses territórios, devido sua consistência, seu conteúdo, sua forma e sua capacidade política de efetivação, oriunda dos requisitos anteriores e do amparo político e social no contexto de sua formulação e publicação.

A partir de 2003, logo após a publicação do decreto nº 4.887/2003, temos outros importantes marcos institucionais que podem ser caracterizados como desafios à implementação da política de regularização. Entre eles está a ação de inconstitucionalidade (ADI) 3.239/2004, movida pelo então Partido da Frente Liberal

(atual Democratas). Essa ação visava à revogação do decreto nº 4.887. Segundo Henning (2011, p. 148):

Sua fundamentação abrange, basicamente, quatro frentes: 1º. Pelo princípio da legalidade, a impossibilidade de regulamentar-se o art. 68 do ADCT por Decreto; 2º. Inconstitucionalidade da desapropriação e o pagamento respectivo, uma vez que tal transferência já foi realizada pela CF/88 (art. 13 do Decreto); 3º. Inadequação do autorreconhecimento pela comunidade quilombola (art. 2º, caput, e § 1º do Decreto); 4º. A excessiva amplitude do conceito previsto no art. 2º, § 2º do Decreto: território utilizado para “reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico” e “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombos.

A ADIn foi considerada improcedente somente no ano de 2018. Essa ação acabou servindo de argumento para que no ano de 2017, o então presidente Michel Temer (MDB), paralisasse totalmente os processos de regularização. Isso só vem a mudar no ano de 2018, após o julgamento do STF acerca da ADIn. Contudo, a política passa a partir de 2019 por outra modificação devido a vitória de um presidente conservador, mudando assim a estrutura da regularização, especialmente entorno às competências. Essa questão será tratada adiante.

A política de regularização de territórios de comunidades quilombolas, como explicado, tem como marco de execução o decreto nº 4.887, contudo, sua implementação, já durante os governos Lula, se dá por meio do Programa Brasil Quilombola de 2007, desenvolvido pela Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). O programa se divide em quatro (4) eixos, são eles: 1 - Acesso à terra; 2 - Infraestrutura e Qualidade de Vida; 3 - Desenvolvimento Local e Inclusão Produtiva; e 4 - Direitos e Cidadania⁷.

Sobre a estrutura do PBQ, Brasil (2014, p. 55-56) comenta:

O PQB [Programa Brasil Quilombola], criado em 2004, tem como finalidade essencial a coordenação das ações governamentais – articulações transversais, setoriais e interinstitucionais – para as comunidades remanescentes de quilombos, com ênfase na participação da sociedade civil. O programa é coordenado pela SEPPIR/PR, por meio da Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais, e conta com a participação de 21 órgãos da administração pública federal, além de empresas e organizações sociais.

O autor revela uma estrutura que não passou por modificações significativas ao longo dos governos Lula e Dilma, mas que, no entanto, mudaram bruscamente a partir de Temer e do recém-eleito Jair Bolsonaro. A SEPPIR, por exemplo, foi

⁷ Informações ainda contidas no site da SEPPIR. Extraído de: <https://www.mdh.gov.br/noticias_seppir/noticias/2017/11-novembro-1/saiba-mais-programa-brasil-quilombola-1>. Acesso em: 19 de Mar. 2019.

anexada em 2019 ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, até o momento da escrita desse texto, sendo ministrada pela Pastora e Advogada Damares Alves que, assim como o presidente, possui posições políticas conservadoras em relação às questões de gênero, etnia e outras.

As mudanças nos processos de regularização fundiária têm como principal chave as alterações ministeriais. Podemos, com isso, também afirmar que elas tiveram um cunho ideológico, político e estrutural (econômico e social). O decreto presidencial nº 9.660 de 2019, revoga o decreto nº 8.872 de 2016 assinado por Temer que, por seu turno, revoga o decreto nº 6.129 de 2007 assinado por Lula.

Observemos: o decreto nº 6.129 dispõe que: (a) o INCRA estaria vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, já a FCP estaria vinculada ao MinC; (b) o decreto nº 8.872 de 2016 (gestão Temer) vai dispor que: o INCRA fica vinculado à própria Casa Civil, a FCP permaneceria vinculada ao MinC; já o decreto nº 9.660 de 2019 (gestão Bolsonaro), vincula o INCRA ao Ministério da Agricultura e a FCP ao Ministério da Cidadania.

As mudanças ocorridas, em especial essas últimas, representam uma grande alteração na forma de se proceder com a regularização territorial, indo até mais além se levarmos em conta a regularização fundiária de maneira geral. Essa última alteração empurra a política de regularização para os braços do ministério, tradicionalmente ocupado por forças ruralistas, conservadoras e reacionárias.

Nesse momento, atentaremos para a estrutura de regularização. Segundo o INCRA, em material disponibilizado em sua página virtual, a estrutura da regularização para comunidades quilombolas segue os seguintes passos⁸: 1 - auto definição; 2 - Elaboração do RTID; 3 - Publicação do RTID; 4 - Emissão da portaria de reconhecimento; 5 - Decreto de desapropriação; e, 6 - Titulação.

Indo por partes, a autodefinição refere-se à parte na qual a comunidade quilombola se autodefine e solicita à FCP o certificado. Assim procedendo, a comunidade é certificada pela instituição (isso se dá por meio da identificação, da elaboração do relatório antropológico e, por fim, a emissão do certificado) que, com isso, gera o aval necessário para as demais etapas do processo de regularização. O item 2, refere-se ao RTID que, de acordo com o INCRA (2017, p. 12):

⁸ Informações obtidas junto à página virtual do INCRA. Extraído de: < http://www.incra.gov.br/passos_a_passos_quilombolas>. Acesso em: 19 de Mar. De 2019.

É o resultado dos trabalhos realizados para identificar e delimitar o território quilombola reivindicado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. O RTID aborda informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, sendo composto pelas seguintes peças: relatório antropológico; planta e memorial descritivo do perímetro do território, bem como mapeamento e indicação das áreas e ocupações lindeiras de todo o entorno da área; cadastramento das famílias quilombolas; levantamento fundiário com levantamento de documentos e de dados dos imóveis inseridos no perímetro do território quilombola reivindicado, assim como de seus proprietários ou posseiros; relatório agroambiental do território proposto, com o levantamento de suas características e possibilidades; detalhamento da situação fundiária e de sobreposição de outros interesses estatais no território pleiteado; pareceres conclusivos das áreas técnica e jurídica.

A fase 3 diz respeito à publicação do RTID, seguindo para a fase 4 que diz respeito à emissão da portaria assinada pelo presidente do INCRA, reconhecendo o território, delimitando-o. A partir daí vão se dá as fases 5 e 6, que consistem nas prerrogativas do Presidente da República, o decreto de desapropriação, quando se tem a existência de um proprietário privado (em caso de se tratar de terras da União esse decreto é dispensável), seguido da titulação do território.

Em meio a essas fases, existem procedimentos que podem levar longo tempo, muitas vezes esse processo está permeado de problemas de ordem burocrática, é a chamada morosidade, advinda dos percursos do processo. Sobre isso, O'Dwyer (2016, p. 260-261) comenta:

A política de reconhecimento das terras de quilombo tem sido criticada por sua extrema morosidade, tendo em vista que, de 1995 a 2014, apenas 154 títulos foram expedidos. Se usarmos como base o total de 2.007 comunidades certificadas como remanescentes, seriam necessários, nesse ritmo, cerca de 250 anos para a obtenção dos seus títulos de propriedade. Mesmo se for levado em conta o período de promulgação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que trata da aplicação do artigo 68 do ADCT da CF/1988, foram 108 títulos expedidos, o que corresponde a aproximadamente 10 títulos anuais. Dentre as explicações veiculadas sobre a morosidade no andamento atual dos mais de mil processos abertos no Incra, é mencionada uma série de impedimentos que, em nome de interesses do Estado, têm sido levantados para a publicação do RTIDs, principalmente em relação as possíveis "áreas que deem problema" para o governo.

A despeito dessa questão, conforme a autora menciona, parte dessa morosidade se dá devido aos entraves ocasionados pelos interesses do Estado. São exemplos disso, como já mencionados, a edição da ADIn nº 3.239 e, por conseguinte, a paralisação promovida pelo governo Temer, com base no relatório da Advocacia Geral da União a respeito dessa ação. Outra questão relevante é o quadro de servidores do INCRA, que é limitado diante das inúmeras reivindicações.

Esses entraves, parte deles, de ordem burocrática, impedem o pleno desenvolvimento da política. Ademais, salientamos a virada conservadora diante das eleições de 2018, com uma vitória das forças ruralistas, base do atual governo e que, na voz de muitos de seus líderes e de cargos de confiança do governo, sugerem até mesmo a revisão de ações de regularizações quilombolas e indígenas.

A dificuldade na tramitação do processo também passa, entre outras motivações, inclusive, pelas contestações após a publicação do RTID, como afirma Franco (2012, p. 92-93):

A previsão de atribuição de efeito suspensivo é a questão mais criticada, por impedir concretamente a tramitação do processo, pelo menos até a apreciação das contestações, a qual pode, em tese, durar até 180 dias, considerando ser esse o prazo fixado para apreciação delas. Esse prazo, acrescido daquele de 90 dias assegurado para os interessados apresentarem contestação ao Relatório Técnico de Identificação e Delimitação junto à Superintendência Regional do INCRA, totaliza 270 dias, isto é, 9 meses.

Franco (2012, p. 93) ainda comenta:

É muito tempo que corre, evidentemente, contra os quilombolas, que são obrigados, com isso, não bastasse a demora de adoção de providências concretas, desde que a Constituição fora promulgada em 1988, a conviver com a amargura de nunca receber o título tão sonhado dos territórios que ocupam.

E complementa,

Ademais, o prazo de 90 dias para contestação não resiste a uma análise de razoabilidade. Nem no processo civil clássico são previstos prazos tão extensos para contestação, muito menos efeitos devolutivo e suspensivo, em regra pertinente à matéria recursal.

Esses entraves, somados aos empecilhos políticos, retardam os processos, muitas vezes deixando as comunidades quilombolas à mercê de instabilidades políticas que lhes causam prejuízo de ordem material e imaterial, como veremos mais adiante, quando falarmos a respeito das mudanças estruturais de governo a governo e, também, quando entrarmos na apresentação aprofundada e na discussão do tópico relacionado à comunidade Aroeira, pois em ambos os casos temos comprovações acerca de como esse processo passou por entraves políticos, sociais e burocráticos. Ademais, os processos, diante dos entraves políticos e burocráticos já mencionados, se estendem por muito tempo e, contudo, devem cumprir, fidedignamente, rituais jurídicos e institucionais em geral que, em diversos momentos, retardam os processos, causando um aumento no volume de processos ou mesmo o encobrimento de alguns deles. Por exemplo, como também mencionou

Franco (2012), é o caso da crítica à necessidade de certificação pela FCP, tendo em vista que a própria comunidade tem a autodefinição como parte fundamental do processo, vale salientar.

Em termos numéricos, a política de regularização de territórios quilombolas apresenta a seguinte configuração expressa na tabela abaixo. Os dados se referem ao número de comunidades certificadas pela FCP até Julho de 2019:

COMUNIDADES CERTIFICADAS – FCP (ATUALIZADA ATÉ 17 DE JULHO DE 2020)	
Região	Nº de Comunidades Certificadas
Rio Grande do Norte	33
Nordeste	2169
Norte	366
Centro-Oeste	169
Sudeste	536
Sul	192
Brasil (total)	3271

Tabela 2: informações obtidas a partir de relatório publicado pela FCP⁹.

Os números expressos na tabela 1 revelam que o Nordeste brasileiro possui o maior número de comunidade certificadas até 2019. Esses dados nos revelam uma mudança de perfil da própria região em relação às demais. Durante os governos do Partido dos Trabalhadores, a região teve uma transformação em termos desenvolvimento e acesso às políticas públicas promovidas pelo governo federal. Esse pode ser compreendido como um giro na conquista e efetivação de direitos, que há bastante tempo a região estava excluída. Nesse período, foram promovidas inúmeras políticas públicas de acesso ao ensino superior, de expansão das universidades federais, expansão do crédito rural, e muitos outros, e a região teve importantes conquistas a partir de então. Nesse caso em específico (apresentado na tabela acima), essas demandas vieram das comunidades quilombolas que cobram o direito de reconhecimento.

Cabe destacar também, que o RN possui um número muito inferior de certificações, em relação aos outros estados da região. Como comentado nos subcapítulos anteriores, essa demanda pequena é produto de uma história e das relações sociais e culturais calcadas em uma *práxis* de dominação, na qual a

⁹ Extraído de: < http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551>. Acesso em: 19 de Mar. de 2019.

colonialidade perpassa o pensamento e a ação, inculcando nos indivíduos uma dificuldade de autorreconhecimento, assim como institui um paradigma dominante de encobrimento das realidades, da história e das identidades. Isso ganha proporções maiores e está na base desse lento processo de reconhecimento, que passa pelo crivo do racismo institucional. Embora sejam números pequenos de certificações, existem outras comunidades autoidentificadas, mas que aguardam o processo de certificação.

Em termos de certificações, a FCP promoveu de 2004 até 2019 um total de 2.777 certificações, distribuídas da seguinte forma: governo Lula (2003-2010): 1.428 certificações, governo Dilma (2011- meados de 2016): em média 902 certificações; governo Temer (meados de 2016-2018): em média 387 certificações; até o ano de 2020, já sob o governo Bolsonaro, cabe o número de 48 certificações. Esses números foram obtidos junto aos relatórios da FCP, disponíveis no site da fundação.

Quando observamos o processo já no INCRA, encontramos o seguinte panorama correspondente às fases de elaboração:

PROCESSOS JUNTO AO INCRA – REGULARIZAÇÃO¹⁰		
Região	Processos Abertos	Processo em Andamento
Rio Grande do Norte	20	8
<i>Nordeste</i>	977	135
<i>Norte</i>	142	40
<i>Centro-Oeste</i>	118	19
<i>Sudeste</i>	327	55
<i>Sul</i>	151	35
Brasil (total)	1715	284

Tabela 3: dados obtidos do relatório do INCRA (2018; 2019).

Assim como o panorama de certificações aponta para um número bem inferior de outros estados da região e isso é nítido em um comparativo visual com o número da região nordeste, quando tratamos da regularização em si. Já no processo de titulação, observamos uma repetição do número, enquanto a região ocupa 977 processos abertos junto ao INCRA, o RN dispõe de apenas 20. O mesmo ocorre quando estamos discutindo os processos em andamento, o número é de 135 para 8, respectivamente. Acreditamos que esses números são resultantes do mesmo processo pela qual passam as comunidades na certificação, adicionando, é claro, o

¹⁰ Esses dados são referentes somente aos processos abertos aqueles que por alguma razão, apesar de abertos, ainda não estão em andamento, variando de caso a caso em sua justificativa.

fator da burocracia, que no INCRA tem uma tramitação mais longa, exigindo um maior número de documentos e procedimentos.

E ainda, corroborando com os dados acima, a tabela abaixo nos traz dados referentes à fase dos processos abertos:

REGULARIZAÇÃO EM ANDAMENTO	
ETAPAS	Número de processos
RTID	278
PORTARIA	156
DECRETOS	86
TÍTULOS	124

Tabela 4: dados obtidos a partir dos relatórios do INCRA (2019)

De forma sucinta, a tabela acima apresenta, de uma forma geral, a quantidade de processo em suas respectivas etapas. O RTID, no caso, é a etapa inicial em relação às demais citadas na tabela. Já a portaria, deriva da aprovação e da publicação do RTID. O decreto é atribuição do presidente da república e o título é emitido após a publicação do decreto. Ou seja, podemos perceber que mesmo tendo uma inferioridade numérica em relação ao número de processos abertos, somente pela tabela, observamos que a etapa que mais se desenvolve é a do RTID, responsabilidade do INCRA. Nas mãos do novo presidente estão diretamente dispostos 86 decretos. Claro, esse número pode subir ou baixar a depender da política adotada pelo governo. Até o presente momento ela tende a travar não somente os processos em via de decreto, mas também revisar alguns desses e, por meio da burocracia orientada ao bloqueio, parar e modificar o processo de regularização.

As tabelas acima apresentam um panorama geral da regularização fundiária no Brasil e, também, na ótica das regiões e do RN. De acordo com o INCRA (2019), o RN possui um total de 20 processos abertos, dos quais somente 8 encontram-se em andamento. Seguem abertos no RN os seguintes processos, com as respectivas cidades entre parênteses e o estágio em que se encontram: Jatobá (Patú) encontra-se titulado; Acauã (Poço Branco) com titulação parcial; Boa Vista dos Negros (Parelhas) aguardando o decreto de desapropriação; Capoeiras (Macaíba) com o decreto emitido; Macambira (Santana dos matos, Lagoa Nova e Bodó) com decreto emitido; Sítio Pavilhão (Bom Jesus) emitida a portaria pelo instituto; Nova Descoberta (Ielmo Marinho) publicado o RTID; por fim, Aroeira (Pedro Avelino) com a publicação da portaria pelo Instituto.

2. AS VOZES DA LUTA PELO RECONHECIMENTO E O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO NA COMUNIDADE DE AROEIRA

Neste capítulo, apresentamos e analisamos as vozes da comunidade de Aroeira e os demais atores envolvidos com o processo de regularização da comunidade. Inicialmente, fizemos uma exposição do nosso contato inicial com a comunidade, em seguida discorremos sobre os procedimentos metodológicos utilizados nessa parte da investigação e, por fim, nos debruçamos sobre as entrevistas e sobre os grupos focais (GF) realizados ao longo da pesquisa. Além dessas abordagens, realizamos entrevistas posteriores a realização dos GF, com objetivo de sanar algumas dúvidas que persistiram ao longo dos GF. Como também foi realizada uma observação não participante, desde a comunidade até o processo de regularização como um todo.

Para compreendermos a realidade que envolve o processo de regularização da comunidade da Aroeira (RN), ouvimos a direção da associação comunitária, os demais membros da comunidade e alguns atores externos a ela, que estiveram envolvidos no processo de regularização. Adotamos como estratégias metodológicas: a realização de entrevistas em profundidade e a realização de grupos focais. Foram entrevistados membros da direção da associação comunitária, profissionais e gestores públicos envolvidos nos processo e pessoas externas à comunidade que contribuíram de algum modo com a regularização. Os grupos focais foram realizados com homens e mulheres da comunidade.

Nossa metodologia de campo fez a opção por essas técnicas de coleta de dados, classificação e interpretação dos dados, para compreender a importância dos discursos dos entrevistados sobre a realidade, compreendermos a partir da visão dos participantes o que foi e como se deu o processo, bem como o que ele representa para os envolvidos. Tratam-se de técnicas metodológicas que compõem um arcabouço qualitativo (RICHARDSON e *et al*, 2008; FLICK, 2009) que nos propiciam uma visão rigorosa sobre análises do conteúdo (BARDIN, 1977) e do discurso (GONDIM e FISCHER, 2009), produzidos a partir do nosso contato com a comunidade e os demais atores.

De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdos compreende um conjunto de técnicas para análise das comunicações. Segundo a autora, “Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos, ou, com maior rigor, será

um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações” (BARDIN, 1977, p. 31). Realizamos as entrevistas com o intuito de enxergar através da identificação das temáticas e da frequência de determinados elementos-chave, que perpassam os conteúdos debatidos. Com as entrevistas e os GF realizados na comunidade, buscamos entender a realidade através de temas como: conflitos, conquistas obtidas, participação no processo, compreensão sobre os trâmites do processo e a realidade da comunidade e dos indivíduos.

Recorremos também à análise de discursos como forma de integrar duas metodologias entorno das vozes dos enunciadores:

[...] a análise de discurso é a análise da fala em contexto, ela ajuda a compreender como as pessoas pensam e agem no mundo concreto. A história, o contexto e a posição social concorrem para as produções discursivas. O enunciador do discurso, portanto, não é somente um sujeito empírico, um sujeito da experiência e da existência individualizada no mundo, mas sim um sujeito discursivo, cuja história pessoal se insere na história social, ideologicamente marcada (GONDIM; FISHER, 2009, p. 12).

Há segundo as autoras, uma crítica dos analistas de discurso aos de conteúdo, “para os primeiros, os analistas de conteúdo se atêm ao teor do texto sob análise sem pensar nele como uma inscrição ideologicamente implicada que constrói formas de ver e pensar o mundo” (GONDIM e FISCHER, 2009, p. 12). Mesmo diante dessa crítica, as autoras destacam o reconhecimento por parte dos analistas de conteúdo:

Os analistas de conteúdo reconhecem que o sujeito enunciador é um sujeito social e que a subjetividade (como o indivíduo se apropria do mundo e o qualifica) é antes de tudo social, mas não coloca forte ênfase na questão ideológica do discurso, o que é considerado imprescindível para a maioria dos analistas de discurso (GONDIM; FISHER, 2009, p. 12-13).

Afirmam que a análise de discurso tem de ir além do texto, considerando questões ideológicas, sociais e históricas. Dessa forma, nossa metodologia, no tocante à análise das entrevistas, consiste também em uma análise do discurso e está apresentada através da exposição de fragmentos analisados, em que identificamos o discurso e seu teor na exposição dos participantes. Fernandes (2008) assume que nesse tipo de análise levam-se em consideração duas vertentes, uma que deve considerar os aspectos da produção do discurso (aspectos sociais, históricos e ideológicos), e outra que se debruça sobre a compreensão da “formação

discursiva”, parte ligada à linguística na análise do texto. No nosso caso, restringimos nossa análise quase totalmente a esse primeiro campo conceitual.

Essas escolhas metodológicas objetivam a formação de um plano/panorama que nos possibilita enxergar as condições e relações que envolvem a comunidade e os demais atores, montando uma estratégia que nos conduz no terceiro capítulo a avaliar com precisão as categorias elencadas.

Para realização das entrevistas e dos GF, solicitamos à direção da associação que avisasse a toda a comunidade da nossa reunião nos dias em que marcamos o encontro. Fizemos essa opção devido a nossa dificuldade de contato com os demais membros da comunidade e por entender que existe na comunidade uma relação de poder (hierárquica) que poderia implicar na condição de realização da pesquisa, inclusive, por ser a associação que possui um determinado controle dos espaços de uso coletivo. Com relação às entrevistas em profundidade, também nos reunimos com um dos antropólogos responsáveis pelo processo no INCRA, entrevistamos também a atual responsável pela Coordenadoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (COEPPIR/RN), que nos falou como gestora do órgão, militante do movimento negro/quilombola e como colaboradora na elaboração do relatório antropológico da comunidade.

Segundo Westpltal e *et al.* (1996, p. 473):

Grupo focal é uma técnica de pesquisa que utiliza as sessões grupais como um dos foros facilitadores da expressão de características psicossociológicas e culturais (2). Esta técnica prevê a obtenção de dados a partir de discussões cuidadosamente planejadas onde os participantes expressam suas percepções, crenças, valores, atitudes e representações sociais sobre uma questão específica num ambiente permissivo e não-constrangedor.

As autoras consideram que a montagem do grupo consiste na formação de temáticas específicas e sugerem a montagem de cada grupo contendo de 6 a 15 participantes; a partir da temática específica, seguidas por um fio condutor lógico, tendo a participação de um mediador. No nosso caso, cada sessão contou com a participação de um mediador (no caso o próprio mestrando) e um observador convidado. Realizamos dois grupos: um primeiro, no qual foi apresentado, em um primeiro momento, a pesquisa (apresentação sintética), em seguida optamos por iniciarmos o segundo momento realizando um grupo com as mulheres da comunidade. O segundo grupo focal, realizados com os homens, ocorreu meses após a realização do primeiro.

Cada grupo focal ocorreu com uma média de 6 a 8 pessoas, sendo que esse número não pode ser fixado devido às condições especiais nas quais foram realizados. No grupo focal com as mulheres, 5 participantes permaneceram até o fim do grupo, em torno de 2 ou 3 entravam e saiam do grupo, o que não podia ser controlado, tendo em vista as condições do ambiente que não permitiam que a porta da sala fosse fechada, como exemplo. Solicitamos no 1º GF que a comissão se retirasse do ambiente para deixar as participantes mais tranquilas para o diálogo, apenas uma das participantes da comissão permaneceu na sala, porém não participou em nenhum momento do grupo. Nitidamente podíamos reconhecer que ela não era uma participante ativa na comissão, partimos dessa constatação devido a sua indiferença quanto aos temas abordados no GF, embora não possamos definir em que medida existe um conflito de interesse ou não sua presença ali.

A realização do GF com os homens teve outro desenrolar: realizamos uma breve apresentação da pesquisa para expor o contexto no qual estava sendo realizado aquele grupo, destacamos que já havíamos feito apresentação noutro grupo e no segundo momento começamos de fato a entrevista. Antes de iniciarmos o GF pedimos à comissão que saísse da sala, contudo, dessa vez, eles permaneceram na sala, afirmaram que não iriam se retirar e que nada diriam. Nossa opção foi por não conflitar com a direção, eles permaneceram na sala. No entanto, houve manifestação em alguns momentos, o primeiro soprando um dado que havia sido perguntado a um dos participantes e depois, ao fim do grupo, conforme explicaremos mais adiante. No caso desse grupo, foi realizado com 8 pessoas da comunidade, dentre eles apenas 1 no correr da entrevista assumiu que era casado com uma mulher da comunidade, ele seria de outra comunidade.

Os objetivos da realização desses grupos consistiu em (i) Compreender como essas pessoas acompanham e acompanharam o processo, como elas observam o processos e as mudanças, disputas e conflitos que advém dele, (ii) identificar os atores/os agente e os sujeitos envolvidos nesse processo, assim como as instituições que participaram do processo de regularização, evidentemente, encarando-os nessa fase como partes vistas pela própria comunidade, com o olhar de dentro.

No entanto, os dados obtidos com os GF por si só, não foram suficientes para sanar as dúvidas que ainda pairavam sobre os discursos e a realidade do processo

regulatório. Após os GF, realizamos outros contatos e entrevistas em profundidade, com algumas das participantes do GF feminino. Realizamos também duas entrevistas com homens da comunidade. Essas entrevistas em profundidade (com um roteiro semiestruturado) tiveram como objetivo responder às dúvidas pontuais e compreender os discursos desenvolvidos nos grupos e nas demais entrevistas. Devido ao início da pandemia do COVID-19, em março de 2020, ficamos impossibilitados de retornar à comunidade, por esse motivo, algumas entrevistas foram realizadas através de ligação telefônica e da utilização de um aplicativo de gravação de chamada (*call Record*), outras foram feitas via o aplicativo de *Whatsapp*. Além das entrevistas, necessitamos retornar o contato com os membros da direção, para tirarmos dúvidas sobre a exatidão de acontecimentos narrados por eles mesmos ou que surgiram ao longo de nossas análises.

2.1 A ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE AROEIRA

A comunidade de Aroeira foi visitada em cinco ocasiões, as três primeiras foram destinadas à visita de apresentação e conhecimento sobre a comunidade. Nelas, buscamos no primeiro momento nos apresentar à associação comunitária, em seguida, realizamos entrevistas com a ex-presidente da associação e, depois, com a atual direção. Nessas visitas comentamos a respeito do que se tratava a pesquisa, somente depois começamos a entrevista que consistia em um roteiro semiestruturado que nos guiava na compreensão de quatro itens principais: como se deu o processo na comunidade; qual a participação da/do entrevistada/do; quem ajudou e o que mudou. Nessa fase realizamos ao todo 5 entrevistas.

Nossa chegada à Aroeira no primeiro dia ocorreu às 14 horas do dia 1º de Fevereiro de 2019. Nos dirigimos diretamente à casa do Sr. Paulo Silva, atual Presidente da Associação, onde nos apresentamos. Saímos em direção à casa de Dona Hélia Lúcia, ex-Presidenta da Associação, conhecida popularmente como Dona Neném (como iremos nos referir a partir de agora), sua casa fica a uma distância de aproximadamente 2 km da sede da comunidade, próximo à pedra do gavião, uma das áreas reivindicadas pela comunidade. Dona Neném é uma das pessoas mais ativas politicamente na comunidade. Nosso primeiro contato ocorreu durante o II Encontro de Comunidades Quilombola da Região Central do Cabugi,

ainda no ano de 2018. Desde então ela se tornou uma ponte para termos acesso à comunidade. Portanto, seria conveniente iniciarmos a rodada de entrevistas por ela.

Ainda na casa do Sr. Paulo, tivemos uma rápida conversa onde foi explicado de forma resumida a pesquisa e como ocorreriam as entrevistas, pediu que um dos seus sobrinhos fosse comigo no carro. Ele me guiou até a casa de Neném onde pude realizar a entrevista. Sua entrevista teve um roteiro produzido para que fosse conduzido de forma mais aberta.

Dona Neném saiu da comunidade havia alguns anos, retornando algum tempo depois, período em que assumiu a Presidência da associação, tendo o Sr. Paulo como Vice. Inicialmente, ela fez a constatação de que quando retornou à comunidade, encontrou a associação “inativa”, disse ela:

[...] quando ela surgiu eu não estava aqui, que ela foi em 2006, eu não estava aqui, quando eu cheguei aqui ela estava inativa, ela estava em débito, não estava ativa, tudo parado, quando eu cheguei realmente até o processo aqui da terra começou a se mexer, né? Porque a gente ficou correndo atrás, também fiquei me interessando, meu marido foi mostrar com meu pai aqui a terra, ai ele está, graças a Deus, indo pra frente, né? (DONA NENÉM, EX-PRESIDENTA DA ASSOCIAÇÃO).

Na compreensão da entrevistada, notamos que existe já de primeira vista uma delimitação do ponto de partida do processo a partir de sua chegada, ela constatou uma situação anterior, 2006, e em seguida apresentou uma espécie de laudo no qual avalia o que era antes de sua gestão. Em suas palavras, Dona Neném afirmou que “havia começado a luta”, então puxamos a questão, como havia se dado essa luta, e ela respondeu:

Essa luta, primeiramente foi mostrar as terras para os geólogos, né? Os geólogos, o pessoal do INCRA, e teve um mês que evoluíram muito de trabalho, eles fotografando, olhando aqui a terra, né? [...] Eles vieram [O INCRA] andar na terra, conhecer mais, fotografar, ver como era, para ver como estava... o processo estava parado, né? (DONA NENÉM, EX-PRESIDENTA DA ASSOCIAÇÃO).

A “luta”, expressão utilizada por Dona Neném, demonstra sua visão política sobre o processo de regularização protagonizado na associação e no desenvolvimento dessa luta, que ganha conotação de um processo, segundo ela mesma, iniciado por sua gestão. Em seguida comenta:

[...] E hoje depois, infelizmente, faz oito anos que estou aqui, depois que eu estou aqui a terra, graças a Deus, o processo da terra está sendo elevado. E a minha luta na associação era que lutar pelo meu povo. Meu povo era umas pessoas carentes, muito carentes, aqui não tinha água, não tinha água de nada, não tinha água encanada, nesse problema aí eu lutei muito

para que hoje tivesse água na comunidade [...] (DONA NENÉM, EX-PRESIDENTA DA ASSOCIAÇÃO).

A entrevistada, além disso, cita alguns dos programas que em sua gestão foram objeto de luta e de conquista. Entre eles estão o programa “Água Doce”¹¹, o programa “Governo Cidadão”¹²; “RN Sustentável”¹³, água na escola, cestas básicas (atribuído à atividade da Legião da Boa Vontade (LBV)¹⁴), algumas aquisições para a escola, entre outros. Seu foco foi contínuo nas ações, produtos da sua luta, que evidenciam as mudanças a partir desse advento do seu mandato. Sua gestão de quatro anos, segundo diz, foi a responsável para obtenção dessas conquistas. Ela salienta que sua eleição como Presidenta da associação ocorreu através dos trâmites com o sindicato dos agricultores locais.

Um fato importante, mencionado pela entrevistada, foi a forma como junto ao sindicato a associação teve de ser reativada, ela comenta:

Quando eu estava me candidatando, quando eu fui na primeira reunião que estavam os projetos para vir pra cá, aqui tinha sido beneficiado, mas aí falaram na reunião do sindicato, que não podia ficar porque estava em débito [perguntamos qual era o programa], era o “RN sustentável”, então eu disse: “vocês coloquem a nossa associação, porque eu vou me candidatar e eu vou ganhar, e eu vou botar essa associação em dias”. E assim fiz. Ela [o débito] estava no valor de 7.000 reais, então negociamos com a Receita [Federal] e ficou em 2.500 e a gente pagamos parcelado. Aí depois que ela ficou paga nós estamos vendo o resultado (DONA NENÉM, EX-PRESIDENTA DA ASSOCIAÇÃO).

Nesse trecho, surgem diversos elementos que apontam para o processo da comunidade com o Estado, ou mesmo com a burocracia. O pagamento suscitado pela entrevistada é uma porta para a regularização perante à Receita Federal. Abrindo portas para que a associação pudesse ingressar na conquista de programas. Aliás, a colocação feita pela ex-Presidenta acerca do programa “RN Sustentável” demonstra como o acesso a esse programa não se deu de forma linear e unidirecional, como se pretende comumente. Para ilustrar: não se esperou a regularização perante à Receita, para solicitar o programa por via de uma

¹¹ “Água Doce” é um programa do governo federal que consistiu na instalação de dessalinizadores nas comunidades selecionadas, onde a água era salobra, podendo ela agora ser consumida pelas comunidades.

¹² O programa “Governo Cidadão” é uma parceria entre governo do estado do RN e o Banco Mundial, que oferece uma série de ações acerca do desenvolvimento sustentável como: investimentos estruturantes, melhorias na oferta de serviços públicos em educação, saúde e cidadania, entre outros.

¹³ O programa “RN sustentável” é um programa do governo do Estado do RN, visa garantir a segurança alimentar, melhoria nos serviços público de educação, entre outros. Atualmente o projeto é incorporado às ações do programa “Governo Cidadão”.

¹⁴ Entidade filantrópica, conservadora e cristã.

associação já quite e a direção já escolhida e ativa. Mas sim, a partir do programa e da reunião no sindicato, a comunidade moveu-se, como ela afirma, para montagem de um processo regulatório.

O mérito reivindicado pela entrevistada também aponta para uma atividade política, se há a citação da “sua luta”, da defesa da sua gestão – feita de forma contundente –, e da importância do ato de assumir o processo ainda que com débito e em função da comunidade que ela regressara e que assumia com vontade de mudar. Há também um apontamento para uma sistemática política interna, ou melhor, um espaço político de debate que diz respeito à própria comunidade, em suas relações, principalmente internas.

Quando perguntada sobre a atuação da associação junto ao processo do INCRA e sobre quem poderia ter ajudado a comunidade na regularização, Dona Neném elencou alguns nomes e afirmou que, dentro da comunidade, haviam pessoas que ajudavam mais, outras menos, mas que no todo, ela disse, todos participaram.

Com relação ao que mudou na comunidade desde o processo, Dona Neném afirmou que muita coisa havia mudado, ela disse: “Depois do processo mudou muita coisa, as pessoas ficaram mais feliz, mais interessada, mais inteligente. Elas não deixam mais se enganar pelas pessoas que chegavam mentindo para elas [...]”. Em seguida, ela comenta que as pessoas da comunidade tem mais interesse de assistir as reuniões e de participarem.

A percepção de Dona Neném sobre a regularização, como podemos observar, está associada direta e indiretamente às atividades da associação e às conquistas de ingresso em programa e ações do poder público, principalmente, aquelas alcançadas na sua gestão. Essa visão aponta para uma direção, o entendimento sobre o processo de regularização na comunidade está vinculado ao olhar institucional. Contudo, desde sua fala, notamos elementos que apontam para realização de efetivações na vida das pessoas. Outro ponto interessante é o de constatarmos que existe nessa relação a característica do retorno, a filha que sai da comunidade e, em seguida, volta e articula politicamente as famílias para ingresso nesses processos.

Na segunda rodada entrevistamos 4 membros da atual da direção da associação. Primeiro o Presidente, em seguida, com a Vice-Presidenta e o Fiscal,

por último, com o Tesoureiro. Essa rodada de entrevista ocorreu no dia 9 de Julho de 2019, cheguei à comunidade por volta das 13h 40 min. O Presidente Paulo começou suas respostas acerca de como havia começado o processo. Partindo de outra referência, ele mencionou que o processo começou a partir do contato da comunidade com um senhor que trabalhava no cartório, Senhor Marcondes:

Bom... Primeiro, começou, a história foi assim, em Pedro Avelino existia um senhor que, eu acho que tu chegou a conhecer Marcondes que era o oficial de justiça no cartório, né? Houve aqui uma audiência de uma menina daqui da comunidade, uma prima minha, referente ao marido dela, que por alto os detalhes não vou dizer quando começou, porque não tem nada a ver com a história que estamos conversando [...].só que depois, ele tomou conta da origem, “rapaz... eu trabalho em Natal, nas comunidades tradicional indígena e quilombola, e eu acho que a comunidade de vocês tem tudo a ver em ser um quilombo” (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

O Presidente Paulo menciona a participação de um agente externo à comunidade como voz essencial para chamar a atenção da comunidade. Para o entrevistado, o Sr. Marcondes foi um dos responsáveis pelo despertar da comunidade, ao demonstrar que eles poderiam se adequar à categoria de “Quilombo”, chamando a atenção para um novo modo de ver a comunidade. Nesse caso, o termo está associado não ao reconhecimento da comunidade quanto à sua identidade étnica, mas sim à série de políticas e programas que poderiam advir desse reconhecimento.

A partir desse contato, Paulo me fala do processo que envolveu seu Marcondes desde o começo,

Aí, [disse Marcondes] “qualquer dia desse eu vou lá, tomar o conhecimento de vocês e se caso der para criar um quilombo, chamada de comunidade tradicional quilombola, a gente vai fazer”. Quando ele fez todo procedimento aqui ele disse: “Paulo, eu vou prescrever você como um dos criadores do quilombo, certo. Tudo bem. Aí disse, vamos primeiro nossa viagem, vou levar você para Natal, vamos lá na sede do governo, primeiramente pedir um poço para essa comunidade, que aqui a gente vivia com um estado de calamidade crítica, abastecida pela prefeitura, não existia programa do governo [...] (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

Através do que nos fala o Presidente Paulo, podemos compreender que sua visão sobre o processo de regularização começa, igualmente a de Dona Neném, por uma luta de ingresso em programa de governo, no caso, também ligado à questão da água. Difere de Dona Neném com relação ao ponto de início do processo. Para o Sr. Paulo, o início começa com a presença de seu Marcondes ao despertar a comunidade para algo que parece, até ali, desconhecido. A comunidade já existia, contudo ainda não se apropriava do conjunto de políticas destinadas à ela enquanto

remanescente de quilombo. A partir desse contato com o Sr. Marcondes, houve um reconhecimento da capacidade de mobilização da comunidade.

Sua narrativa põe outro ponto em questão, o da narrativa, ele e sua viagem, seus méritos, sua luta. Essa questão é pertinente, pois observamos que começa a ser montado um sistema de luta por narrativas, na qual a atual gestão e a antiga estão em disputa aparentemente, apesar desse conflito, não existe um problema que afete diretamente o andamento da associação na luta pela regularização e pelas conquistas sociais, até porque a atual gestão é composta por uma coalizão que envolve familiares próximos à antiga, e essa contou com membros da atual gestão.

Em seguida Paulo diz:

[...] Fomos lá e conseguimos um moinho, um cata-vento desses que tem lá na entrada lá, né? Tudo bem. O secretário do governo veio aqui, aprovou que era necessitava ter um moinho cata-vento, veio o projeto, aí saindo lá da secretaria do governo, fumo pro INCRA, falou: “mais uma vez, vou dispor de vocês, que vocês alcancem o objetivo de vocês e teu conhecimento, vamos lá no INCRA pedir a demarcação da área de vocês”. Né? Tudo bem. Fumos lá, falamos com o presidente do INCRA e tal. O presidente do INCRA disse: “vou marcar um dia e vou lá, pegar a oportunidade que o secretário de governo vai e vamos juntos em um carro só”. Veio de carro, chegaram aqui umas nove horas da noite, né, tudo bem, “olha, vou dar só um prazo de validade para vocês: daqui a cinco ou dez anos é que os antropólogos do INCRA vai entrar na comunidade de vocês atrás de demarcar a terra de vocês [...] (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

Como menciona nosso interlocutor, é a partir da luta por um moinho/cata-vento, que seria garantido através do contato com o secretário do governo, que ele passa a ter conhecimento sobre a possibilidade de demarcação que é sugerida pelo então secretário. Em seguida, aciona o INCRA para que operasse o processo de regularização. Segundo ele, esse encontro ocorreu por volta do ano de 2003. Porém somente em 2006 foi dado entrada no cadastro da comunidade junto à FCP. Após o pregão eletrônico, a empresa selecionada, Terra Ambiental, do estado de Santa Catarina (SC), é escolhida para proceder a elaboração do Relatório Antropológico. Ele cita 2014 como o ano em que os antropólogos do INCRA foram até a comunidade e, em suas palavras,

[...] andaram os quatro cantos do mundo, como diz o ditado popular e vinheram fazer a demarcação que tá hoje, o processo está no diário oficial da união em Brasília, esperando o atual governo que está no poder hoje assinar, né, mas até agora não temos nenhum contato, que foi assim, foi aprovado, que sempre deu o contato do antropólogo do INCRA que teve aqui dentro (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

O Sr. Paulo aponta como início do processo de regularização a participação do INCRA. Ele ainda menciona que, logo após esse contato, foram convidados para participarem de alguns eventos sobre a questão quilombola:

Aí, quando foi em 2004, ele disse [o presidente do INCRA]: “Paulo, vou pegar você mais uma vez e botar você para outra viagem, você não se incomoda não?”. Não tudo bem, se for em benefício de nossa comunidade, eu vou, me jogou dentro de uma van, saindo na quarta-feira, de Natal, eram duas e meia da tarde, para está no Recife, Pernambuco. Chegamos lá de sete hora da noite, representando nossa comunidade, tinham várias comunidades do país, até de Rio de Janeiro tinha gente das comunidades lá de São Paulo Rio de Janeiro, Minas Gerais, Belo Horizonte. Fiquei doze dias no Recife, representando nossa comunidade, reunião por cima da reunião, porque é cansativo, o cabra não tem costume do processamento, eu dormia sonos e sonos nas cadeiras... tudo bem, fomos lá, deu pausa de um ano, quando foi em 2006 [...] (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

Até então, o Presidente nos fala da sua primeira jornada até Recife (PE), esse foi o primeiro passo envolvido com a meta de demarcar seu território. Foi o seu primeiro encontro com as comunidades quilombolas do país, onde ele também pode enxergar a dimensão da causa e quantos estavam envolvidos com um processo até então desconhecido em sua totalidade:

“Paulo, temos mais outra, finalizando” [Presidente do INCRA], eu disse, “Pra onde?”, “para o distrito federal” [resposta do interlocutor], “lá em Brasília, está disposto a ir?”, eu digo “pronto”. Rodei aqui na comunidade [aumentou o tom da voz], procurei uma pessoa aqui para me acompanhar, mas ninguém quis, o meu falecido pai foi que me acompanhou, foi meu braço direito, e foi daqui para São Paulo, opa, para Brasília [corrigiu], de ônibus de dia e de noite dentro de um ônibus, isso sem um centavo no bolso, só através da coordenação, a coordenação mais pixinha que tinha, nossa primeira trajetória parada foi em Feira de Santana na Bahia. Eu digo a todo mundo, fui e no final se arrependimento matasse, eu num dava inicio a isso daí, aí chegamos em Feira de Santana da Bahia, aí a coordenadora que ia mandou botar almoço para mim e meu pai, eu disse então faça um almoço para ele que eu aguento mais uns quilômetros rodados na BR (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

Essa segunda parte de seu relato refere-se a viagem à Brasília que ele fez com seu pai, inúmeras dificuldades aparecem nesse percurso, como podemos perceber. A coordenadora de que o Presidente fala é a CONAQ - RN, que foi a responsável pela organização da viagem. Isso fica evidenciado em outro trecho que ele menciona na entrevista: “[...] eu reconheci essa comunidade lá em Brasília, no plenário federal, todas as comunidades que não eram reconhecidas, foram reconhecidas lá”. Nesse caso, fica evidenciado que ele passa a solidificar a ideia de que há o reconhecimento e o não reconhecimento, mas antes disso são todos quilombolas. Quando questionado sobre que período havia ocorrido esse reconhecimento, ele

respondeu que o ano era 2006. Conforme dito no capítulo anterior, esse foi o ano de entrada no Cadastro da FCP. Compreendemos que a discussão trazida por Paulo pretende sustentar seu reconhecimento, assim como o de Dona Neném. Como lideranças da comunidade, apresentam duas narrativas similares e em parte complementares que pré-estabelecem o processo, reafirmando esses caminhos como a luta.

Paulo relata:

Reconheci essa comunidade lá em Brasília, me deram um livro de ata bem grande lá, a gente sentado lá no mesário lá, aqui assine, quem for da comunidade de fulano de tal, vocês assinem. Tinha uma coordenadora de Natal que ela passou dois anos coordenando aqui, que ela me encontrou lá no plenário federal, lá em Brasília, eram cinco e meia da tarde, “quando eu chegar em Natal, vou conhecer essa comunidade de vocês” (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

Essa coordenadora se chamava Lúcia Helena, em seguida ela passou a residir na cidade de Pedro Avelino, onde se situa a comunidade. Para o Sr. Paulo, a participação de Lúcia Helena foi fundamental para a conquista do que a comunidade tem hoje em dia. Nesse caso, novamente aparece uma agente externa à comunidade que presta apoio a eles em vários sentidos, inclusive, no apoio à regularização. Em seguida, ele menciona que seu irmão foi o primeiro presidente da associação, seguido de Dona Neném. Em seguida Paulo volta a citar Dona Neném, quando afirma que muita coisa foi conquistada na sua gestão, ele era o Vice-presidente de Dona Neném. O discurso do Sr. Paulo vai corroborando com uma transição pela qual ele passou naquele momento, em que sua luta por um moinho vinha a passar por uma metamorfose institucionalista, na qual o reconhecimento perante o poder público passava por um rito, no qual “o livro” confirmava que agora poderiam eles se tornarem pessoas de direito, sujeitos de direito.

Quando questionado sobre o que havia mudado na comunidade depois do processo, ele respondeu:

Rapaz, mudou muitas coisas, porque, primeiro, o governo federal era Luiz Inácio Lula da Silva, que nem você conhece, a gente aqui a gente não tinha acesso aos programas do governo Federal, o programa pronafiano, todo mundo aqui fazia de uma casa empréstimo ao Banco do Nordeste, pegava PRONAF no banco do nordeste, fazia empréstimo, né, outras coisas, todo mundo que é solteiro aqui pode pegar um cartãozinho do bolsa família, coisa que não tinha, até no ano de 2000, 2001 e 2002 aqui era um estado de calamidade, a gente vivia à mercê da prefeitura do município (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

Na primeira parte da sua resposta, ele menciona o governo de Luiz Inácio Lula da Silva como fundamental para o acesso às políticas públicas direcionadas às

comunidades quilombolas e ao campo em geral. É interessante notar que existe, segundo ele, uma relação anterior a 2003 em que ele menciona a dependência somente da Prefeitura municipal. Pelo que conseguimos apurar em nossas observações e conversas, era e é uma prática que não está encerrada, trata-se do mero assistencialismo e de troca de favores. Paulo, assim como outros entrevistados, começam a enxergar essas mudanças a partir de 2006, principalmente através do governo federal e de programas de crédito como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Bolsa Família. Esses programas foram e são essenciais na mudança de qualidade de vida dessas famílias, já que possibilitaram um acesso a diversos bens materiais e imateriais que contribuem na garantia, por exemplo, de moradia, material escolar, alimentação, entre outros. Em nossa pesquisa, ouvimos informalmente diversas pessoas na cidade, parte delas, ligadas às elites políticas locais, são extremamente críticas aos programas citados.

A comunidade viveu durante longos anos a experiência da pobreza parcial ou absoluta, construída com base nas dinâmicas políticas locais e na relação de dependência da prefeitura, por isso, o Sr. Paulo ainda comenta:

[...] Vivia muitas pessoas desempregada não tinha recurso, não tinha trabalho, vivia na prefeitura atrás de um vale, essas coisas. Então, daí pra cá, modificou muito, porque daí dos dois mandatos de Sérgio [ex-prefeito da cidade] em 2006 foi Sérgio que estava no governo, em 2012 foi ele de novo, Elson em 2008 [outro ex-prefeito], veja bem, ninguém chegou aqui, ninguém da Aroeira, “prefeito, estamos aqui atrás de um vale”, virou, isso daqui virou uma benção [...] (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

O “vale”, mencionado pelo Sr. Paulo, diz respeito a um valor dado sob forma de nota/papel/título, entregue a um comerciante local que liberava a alimentação a que dava direito e que, posteriormente, seria pago pela Prefeitura, uma das formas de operação da política assistencialista na região. Essa prática, muito comum até o início dos anos 2000, praticamente foi erradicada na comunidade, embora persista uma dependência política das lideranças. Essa dependência, como discutiremos adiante, está em decadência, já que há uma potencialidade política sendo explorada por alguns membros da comunidade.

O Presidente ainda relata que nos mandatos de dois ex-prefeitos, que coincidem com os mandatos de Lula (2006 - 2010) e de Dilma Rousseff (2010 - 2016), houve essa mudança de vida. Na verdade, no período destacado pelo Sr. Paulo, estava em alta a implementação do PBQ, justamente em 2006, quando

houve também a entrada da comunidade no Cadastro da FCP. Portanto, advém desse período uma maior acessibilidade às políticas públicas direcionadas aos quilombolas. Ele ainda comenta:

E hoje nós estamos com um problema seriíssimo, nossa associação, porque são 44 associados, esse mês que passou agora foi arrecadado dinheiro de 19 pessoas, 25 não está pagando, aí tá gerando um protocolo já falamos com a secretaria de Pedro Avelino, três secretários de Pedro Avelino, inclusive com o Sindicato [dos Agricultores] para a gente fazer uma reunião e decidir isso aí, se vai tirar, que o estatuto dá esse direito, aqui a gente não pode está sem pagar, e aí vem aquela questão, aqueles que saírem da associação se desligar, vão perder os benefícios que venham da associação. O que vem através pelo quilombo, individualmente, ele tem direito a todo custo, ninguém tira o direito, agora pela associação não tem como a gente, eu pagar, suponha, você pagar e dez, doze não pagar e ter o mesmo direito (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

Quando Paulo coloca o pagamento à associação como algo importante, ao ponto de partir as aquisições entre os membros da associação e os não membros, ele está colocando possivelmente um conflito que ocorre de modo oculto na comunidade. De antemão, podemos dizer que esse conflito não foi evidenciado nas demais falas, porém é algo que pesa no tocante ao reconhecimento dos limites e etapas do processo, já que a associação é posse e propriedade de uso coletivo. Podemos compreender que existe aí um desconhecimento acerca desses limites e etapas, algo que atualmente não está entre os problemas enfrentados, mas que tende a ter um aprofundamento de conflito, se não houver uma medida de esclarecimento e uma sólida política de integração e de formação políticas aos membros da comunidade e da associação. Lembrando: de acordo com todos os relatos, todas as pessoas da comunidade quilombola participam da associação.

Entre outras questões, o Sr. Paulo mencionou inúmeras conquistas realizadas. Priorizou falar da alfabetização para jovens e adultos, embora não tenhamos conseguido identificar a origem do programa, se vem da iniciativa privada ou do poder público. Também falou da questão da água encanada e do poço que a comunidade possui. O entrevistado, mencionou a chegada da linha de transmissão da rede de energia eólica que, segundo ele, passa acerca de 460 metros da comunidade.

Aqui já teve reunião demais, até semana passada teve uma menina da coordenadora da empresa Sanguinete, ela veio aqui porque sempre monitora, acompanhando, porque mode o pacto ambiental, senão vem afetar aqui. Geralmente não afeta de jeito nenhum não. E, por outra, através disso aí tivemos uma reunião com o pessoal da fundação cultural palmares em 2018, no dia 11 de Maio e em Dezembro de 2018, aqui tem outro coordenador que é dos quilombos em Natal, Seu Geraldo, Ele me deu uma

incentivação muito boa, através de pedir uns benefícios e os projetos para a comunidade, aí então, ele dizendo, uma tarde como essa, naquela carroça, ele ligou para mim: “– Paulo, o pessoal da Palmares está indo aí, você devia pedir um posto de saúde para vocês, uma quadra de esporte, a retificação dessa estrada que vai daqui a Pedro Avelino –, que no inverno fica crítico, porque quem tá fora não entra e quem tiver dentro não sai – e sede para a associação de vocês e um açude”. [...] quando chegou trouxe aqui e mostrei, duas questões dessas seis questões, a gente não foi atendido com as demandas, mas duas foi (PAULO, PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

Na primeira parte do seu relato, o Presidente da Associação comenta da reunião que teve com uma profissional da empresa Giovanni Sanguineti (Grupo italiano com sede no Brasil, que ficou responsável pelas linhas de transmissão que passam próximas à comunidade, para um empreendimento eólico no estado RN), a partir desse contato a Aroeira obteve outras conquistas, como ele vai citar: uma barragem e a construção da sede da associação. Até o fechamento desse texto, a comunidade aguardava a finalização das obras, as reuniões mensais da associação ocorreram na escola que fica localizada na comunidade. É através da participação de outro agente externo, o antropólogo Geraldo Barboza, que o Sr. Paulo entende a possibilidade de aquisição de conquistas sociais. Em sua reflexão, o Presidente faz uma espécie de balanço, entre as reivindicações, conquistaram duas: Sede e açude/barragem. O Sr. Paulo prosseguiu com sua fala, mencionando a localização da barragem e a construção da sede, considerando-as conquistas importantes para a comunidade. Reconheceu, também, que nem todas as comunidades quilombolas tem acesso a essas conquistas.

No mesmo dia, realizamos a entrevista com a Sra. Damiana e o Sr. Roberto, outros dois membros da direção da associação, Vice-Presidenta e Fiscal, respectivamente. Nosso primeiro contato com a Sra. Damiana ocorreu durante o 2º Encontro de Comunidades quilombolas da região. Inicialmente, nossa proposta era entrevistar somente a Sra. Damiana e, depois, o Sr. Roberto. Contudo, quando começamos a entrevista com ela, o Sr. Roberto (que é irmão de Damiana) chegou e sentou-se para ser entrevistado, optamos por conversar com os dois.

Quando perguntada sobre o começo do processo, a Vice-Presidenta afirmou que começou na gestão da sua irmã, Dona Neném. Segundo ela, as mudanças foram muitas, ela menciona que o INCRA começou a andar nas terras, mudando muitas coisas. Ela cita, além da irmã, a participação do seu irmão e também membro da direção associação, Roberto, e de seu pai. Sobre as mudanças, ela menciona, além da água, a vinda de novas moradias para a comunidade.

Conforme mencionamos acima, o Sr. Roberto chegou durante a entrevista e começou a participar, perguntamos a ele sobre as mudanças e sobre a regularização. No seu caso, ele fez uma digressão às dificuldades encontradas, mencionando a falta de luz, de água e de emprego na comunidade antes do processo. Tanto ele como a irmã, afirmaram que antes do processo de regularização, não havia emprego, nem mesmo água ou luz. Ele ainda falou de algumas dificuldades que se encontram na comunidade, como a dificuldade de encontrar trabalho. A Vice-Presidenta também mencionou que ela e ele (Sr. Roberto), eram operadores do dessalinizador adquirido pela comunidade através do programa “Água Doce” do governo federal. Muitas conquistas apresentadas por eles foram citadas pelos outros entrevistados.

Quando perguntados sobre quem havia contribuído com o processo, tanto fora como dentro da comunidade, a Sra. Damiana afirmou que, na comunidade, teriam participado, além dela, as seguintes pessoas: Roberto, Dona Neném, seu pai, Davi e outros nomes. Com relação às pessoas de fora, o Sr. Roberto, assim como Paulo, mencionou o nome do Sr. Marcondes do cartório, novamente citado como o agente externo que contribuiu para o início da regularização.

Durante a entrevista, houve a menção a outro estudo sobre a comunidade, sobre sua história, contudo, eles não acharam o livro que havia sido repassado à comunidade com esse estudo, possivelmente produto de pesquisa com a comunidade, que havia sido deixado lá. Não souberam explicar melhor do que se tratava, lembrou-se de um nome de uma das envolvidas, chamava-se Sabrina. Possivelmente, trata-se do Estudo Do Componente Quilombola (ECQ), devido a passagem das linhas de transmissão da energia eólica, tendo em vista que uma das autoras responsáveis pela elaboração é a Antropóloga Sabrina Almeida.

Com relação à Associação, ambos mencionam os problemas da inadimplência com a associação, assim como falam superficialmente dos problemas que existem internamente. Contudo, a Vice-Presidenta lembrou que, em uma das reuniões que foi em Natal, na Escola de Governo, a respeito do Programa “Água Doce”, ela percebeu que é uma questão comum às comunidades quilombolas em geral. Após a entrevista, os dois me levaram para conhecer suas plantações no quintal da casa da Sra. Damiana, lá haviam plantações de pés de banana, mamão e coco, algo adquirido somente com o suporte da água encanada.

Por último, entrevistamos o Tesoureiro da associação, o Sr. Erivan, ele mencionou que era muito jovem quando começou o processo de regularização. Ainda sim, nos disse que ocorreram algumas reuniões, porém quando questionado sobre sua contribuição com o projeto, afirmou que não contribuiu efetivamente, isso devido a sua idade, ele é um dos mais jovens membros da direção. Apesar disso, cabe destacar que o Sr. Erivan foi candidato a vereador pelo partido Democratas, no ano de 2016, e obteve uma considerável votação para os padrões da cidade.

Sobre a pergunta “mudou alguma coisa na comunidade?”, ele afirmou:

Mudou. Pegamos vários projetos pra gente. Por enquanto está faltando só essa demarcação da terra, porque vai dividir os lotes para cada família. Mas a gente recebemos vários projetos nessas casas, tem uma sede que vai sair agora, começa esse mês. Está mudando um pouco. Aí tem o dessalinizador, que esse poço aqui joga pra lá. Está mudando aos poucos (ERIVAN, TESOUREIRO DA ASSOCIAÇÃO)

Sua resposta sucinta destaca os pontos de conquista da comunidade, mas também deixa reverberar o pouco entrosamento entre os novos membros e o passado do processo de regularização. É a primeira vez que, através de membros da associação, aparece o termo “demarcar”. Contudo, embora esse termo não tenha aparecido anteriormente, ele é inerente ao processo. A demarcação não é um termo comum no vocabulário popular da região, ele é oriundo da interação com novos meios, especialmente aqueles meios de relações políticas e jurídicas que cercam a questão, provavelmente, foi incorporado através do contato com órgãos ligados à demarcação ou especialistas e interessados na questão. O Sr. Erivan é um jovem da comunidade, portanto, sua presença na associação e sua visão do entrelaçamento entre processo e conquistas sociais, é também o apontamento de uma provável mudança que ocorre na comunidade e que poderemos discutir mais adiante.

Perguntamos ao Sr. Erivan sobre quem contribuiu com a comunidade na regularização, ele recordou da contribuição do Sindicato: “Ele dá um força, como se diz, faz a gente entender melhor. O programa vem, às vezes a gente não entende, ele vem para orientar, sabe? [...] Até porque essas casas aí, foi interesse do sindicato”. As casas mencionadas por ele são novas casas, construídas através de programa junto ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais (Pedro Avelino/RN) e à Caixa Econômica Federal, que viabilizam a erradicação da casa de taipa, ainda muito comum na comunidade. Sobre a associação, ele lembrou que devido à mudança de Presidente da República, no caso a saída de Michel Temer para Jair Bolsonaro, a associação está tendo que enviar uma nova documentação, por isso ela ainda está

parada, com dinheiro em caixa para obras referentes aos banheiros nas casas da comunidade.

Em partes das entrevistas, notamos o reconhecimento de diversos atores externos à comunidade com o processo de regularização que, adiantamos, foram essenciais para a compreensão da comunidade como sujeito político de direito e para a articulação das suas reivindicações. Existe, apesar disso, uma crítica sobre a relação entre pesquisa e comunidade. Para alguns dos membros da direção da associação, a comunidade é procurada por pesquisadores de diversos meios e que, em muitos casos, não apresentam um retorno à comunidade. Esse retorno não necessariamente é uma questão financeira, os membros da direção distinguiram bem, em suas falas, as visões que tinham sobre órgãos do poder público, grupos da iniciativa privada e a parceria com agentes externos que contribuíram com a regularização, seja pesquisando e/ou orientando.

Identificamos o processo de mobilização que ocorreu bem antes do seu início formal, isto é, na entrada no cadastro da FCP. Cabe destacar o papel exercido pelos agentes externos na articulação e orientação à comunidade e, logo depois, à Associação. Esses agentes foram importantes, pois a partir deles a comunidade que já se reconhecia como quilombola, passou a ter noção do arcabouço de direitos que lhes eram garantidos por Lei. Essas orientações foram fundamentais para que os membros pudessem se articular e reivindicar a implementação de seus direitos, como acesso às políticas públicas. A regularização do território deriva desse processo. A comunidade, a partir do momento que passa a reivindicar a implementação de um programa/política – um moinho de vento –, tem acesso a um conjunto de outras políticas e programas, podendo agora vislumbrar um processo mais amplo e necessário, assim começa a mobilização pela regularização do território. Esse processo tem mudanças internas, a associação passa a representar a Aroeira, também como condição para o trâmite da regularização junto à FCP e INCRA. A relação entre associação e comunidade é outro destaque quanto ao processo de mobilização. Nessa relação, podemos observar conflitos e disputas, os primeiros referentes ao andamento da associação, pagamentos de taxas e o papel de cada membro da gestão ou de gestões anteriores; a segunda, diz respeito principalmente à luta pela narrativa do processo de regularização. As forças politicamente ativas apresentam narrativas que se complementam, mas que também

buscam reivindicar a legitimidade sobre o pioneirismo e vanguarda do processo. Os movimentos sociais, em especial a CONAQ – RN, são outros agentes importantes da mobilização. A partir dessa relação com os movimentos, a Aroeira conseguiu se articular internamente e externamente em prol de suas pautas.

No tocante a implementação do processo de regularização, temos a FCP e o INCRA como entidades envolvidas que representam os caminhos dessa implementação. No caso do INCRA, o Relatório Antropológico foi elaborado por uma empresa contratada via pregão eletrônico. A relação com esses órgãos é perpassada, também, pela conjuntura política nacional, em determinados momentos ela é mais ou menos intensa. A comunidade de Aroeira deu início ao processo de regularização (inclusão no Cadastro da FCP) no ano de 2006, ano da implementação do PBQ, quando o governo federal tinha um forte investimento nessas regularizações de comunidades tradicionais. No entanto, com as mudanças de governo e a entrada de forças conservadoras na presidência da República e no Congresso Nacional, a atividade da regularização ficou travada. Nessa parte da regularização, podemos entender ainda mais o papel dos agentes externos, incluindo os movimentos sociais, que contribuem com a formação de agentes internos na comunidade. Através do relato dos membros da direção da associação, podemos compreender que a principal fonte de formação política que eles tiveram acesso foi por meio desses agentes externos. Hoje em dia, com um movimento quilombola articulado na região, eles possuem autonomia sobre a formação da agenda local e das parcerias que promovem conquistas sociais.

A terceira categoria, as conquistas advindas do processo de regularização, é a mais nítida na fala dos membros da direção. Existem conquistas que derivam diretamente da regularização e outras que chegam indiretamente, é o caso do acesso às políticas públicas e programas sociais que existem na comunidade através de investimentos do governo estadual e federal, mas também por meio da iniciativa privada (especialmente, relacionadas aos investimentos em energia eólica na região) ou através do Sindicato dos Trabalhadores Rurais da cidade. Outra conquista importante que merece ser citada é a formação política e técnica que recebe a comunidade, principalmente os membros da direção, já que são ativamente políticos na comunidade. Essa autonomia gera uma nova mobilização, só que restringida ao diálogo com outras instituições e lidando com a burocracia estatal.

2.2 AS MULHERES DE AROEIRA

A realização dos grupos focais contou com o roteiro semelhante ao empregado nas entrevistas com a direção da associação. Optamos por trabalhar com um grupo formado por mulheres e outro por homens da comunidade, utilizando um recorte de gênero. O convite às pessoas se deu por meio da associação que divulgava: “boca a boca” (chamando um a um os participantes do GF) e/ou via rádio difusora da comunidade. O primeiro grupo focal ocorreu no dia 29 de Agosto de 2019, às 14h30, no prédio onde fica localizada a creche da comunidade, ele ocorreu com as mulheres. O roteiro inicial contava com três perguntas norteadoras: 1. Qual a sua participação no processo regularização; 2. Quem contribuiu com o processo de regularização; 3. O que mudou na comunidade.

O GF realizado com as mulheres da comunidade contou com 6 participantes, contudo, no correr do diálogo, chegaram à sala mais 3 participantes. Não pudemos fechar a porta da sala devido às condições do ambiente (a falta de ventilação adequada) e, para evitarmos algum constrangimento às participantes, preferimos incluir todas ao GF. Como forma de preservar as identidades das participantes, optamos por identificá-las com o termo: Participante 1, Participante 2, Participante 3, Participante 4, Participante 5, Participante 6; para as que chegaram após o início do GF: Participante 7, Participante 8, Participante 9. O grupo foi realizado com a participação de um mediador e de um observador.

Inicialmente, o grupo como um todo se mostrou extremamente tímido. Apenas uma das participantes, Participante 1, respondia as questões, ainda que fosse de uma forma praticamente monossilábica, ou seja, expressando sim ou não às perguntas. Tentamos deixá-las confortáveis, afirmando para elas que poderiam responder com suas palavras. Iniciamos falando a pergunta-provocação e pedindo que uma a uma fosse respondendo. Contudo, o silêncio persistia. Após essa explicação e a realização da pergunta, a primeira resposta foi da Participante 3. Quando questionada sobre a participação no processo, sua resposta foi a seguinte: “Não sei não, sei que veio um bocado de nome do povo, mas só que o meu não veio, do INCRA, aí mandaram pedir os nomes das pessoas que tinha vindo, para virem na nova etapa” (PARTICIPANTE 3). A Participante 3 se refere ao documento do Sistema de Cadastro Rural realizado pelo INCRA, no qual as famílias são

registradas para terem acesso aos programas de crédito rural. Essa informação foi confirmada posteriormente ao GF, quando entramos em contato com as entrevistadas para que confirmassem o que seria esse documento. Conversamos com um dos membros da direção, o Sr. Josivan, e com antropólogo André Braga do INCRA, que explicaram e confirmaram a existência do documento e sua finalidade. Segundo eles, a comunidade já possuía esse documento de reconhecimento, mas que naquele momento precisava incluir as famílias que não estavam cadastradas. Esse documento vem em nome de um membro da família, seja o marido ou a esposa.

Nenhuma das outras participantes falou mais, embora todas acenassem positivamente com a cabeça indicando concordância com a Participante 1 que, por sua vez continuou:

É o seguinte, quando eles começaram a fazer reunião aqui sobre esse INCRA, teve uma pessoa que tomou o nome das pessoas pra levar. Aí a gente deu nome, entregou o documento e eles levaram e veio de várias pessoas veio, mas faltou de outras pessoas, mas eles disseram que iam trazer o nome de outras pessoas para colocar no INCRA, mas ainda não apareceu, muita gente não veio (PARTICIPANTE 1 DO GF).

A Participante 3, então, fez uma interferência para complementar a informação, dizendo que haviam chegado uns 30 nomes. Já a Participante 1, disse que veio o do marido dela, mas não o dela. A Participante 3 explicou, então, que o Antropólogo do INCRA disse que somente precisava do nome do marido, o da mulher não seria necessário vir. As demais participantes afirmaram que não havia vindo o nome. Portanto, elas identificam o processo de regularização integrado de tal forma que o acesso ao cadastro rural é compreendido como parte do reconhecimento, ou seja, o processo de regularização é também percebido como acesso ao financiamento e fomento agrícola que possibilita uma mudança na sua vida. Elas notam que o documento vem através do nome do esposo e não o dela.

Devemos notar que, nossa questão sobre a participação no processo de regularização da comunidade, foi respondida através de um acesso ao programa social/programa de crédito. A compreensão das participantes demonstra o reconhecimento da regularização através de outro que, embora diga respeito ao reconhecimento da comunidade como quilombola, não corresponde diretamente ao processo aqui investigado; a regularização do território. Porém, indiretamente é um produto da regularização que elas identificam. Parte-se da ideia de que a regularização é o reconhecimento, esse é muito mais visto pelo acesso às políticas,

à cidadania, do que somente uma atividade com vista ao título que, por seu turno, representa um processo muito amplo.

A segunda questão apresentada tratou-se do que mudou na comunidade. Novamente, a Participante 1 toma frente das respostas, afirmando que:

O que a gente mesmo tem, o que a gente não tinha antes, é só um poço, que foi cavado, que a gente bebia pelo exército, era 3 carradas d'água por mês, tinha dia que o povo não tinha água pra tomar, aí hoje ela é salgada a água, mas só que é feita aqui na frente nesse espaço aí ele faz, a gente usa a salgada e usa a doce. Só que a gente paga todas duas. Aí agora, tem vindo esses banheiros que tem nessas casas aqui que você passou (...) eles agora estão tirando a leitura, tão concluindo associação com o papel da água. A gente paga 21 reais água com a associação. Até aqui o que eu saiba (PARTICIPANTE 1 DO GF).

O que a Participante 1 menciona são praticamente três programas, o “Água Doce”¹⁵ que conta com um dessalinizador, ela se refere a ele quando fala do espaço na frente e do uso dos dois tipos de água. Antes do projeto chegar, a comunidade tinha acesso à água não potável para consumo ou salobra, quando não era um período de seca rigoroso e prolongado. Nesses períodos, era constante o apoio do Exército no envio de Carros Pipa¹⁶ para o abastecimento da comunidade. Depois do projeto, a água salobra (como ela menciona, a “salgada”) é utilizada com uma finalidade de regar plantas e outras utilidades, enquanto a chamada água “doce”, ou seja, a potável para o consumo humano, vem do dessalinizador. Esse programa que vem através do governo federal, foi formulado em 2003, justamente no período em que é regulamentado o processo de reconhecimento e titulação da comunidade. No RN, ele é realizado em parceria com a Secretaria Estadual de Meio-Ambiente. Na Aroeira, o programa chegou por volta de 2016. Contudo, ao retornarmos o contato para compreendermos mais sobre a realização desse programa, tanto a Participante 1 como a Participante 3, afirmaram que o poço, fonte de abastecimento do programa na comunidade, havia tido um problema, o que culminara na interdição do poço. O abastecimento de água potável, ambas confirmaram, estava se dando por meio de carros pipa enviados pela prefeitura, no entanto, eram enviados apenas 1 por semana para toda a comunidade. Essa informação foi confirmada pela direção da associação, que estava sem perspectiva de conserto do poço de água potável.

¹⁵ Link para o programa “Água doce”: [https://www.mdr.gov.br/seguranca-hidrica/programa-agua-doce#:~:text=O%20Programa%20%C3%81gua%20Doce%20\(PAD,consumo%20humano%20por%20meio%20do.](https://www.mdr.gov.br/seguranca-hidrica/programa-agua-doce#:~:text=O%20Programa%20%C3%81gua%20Doce%20(PAD,consumo%20humano%20por%20meio%20do.)

¹⁶ Trata-se de uma modalidade de carro/caminhão com um depósito de alta capacidade de carregamento de água para levar às comunidades rurais ou localidades que passem por problemas de abastecimento.

Ela também menciona os banheiros de alvenaria que são feitos nas casas e algumas casas sendo construídas. A situação da comunidade sempre foi bastante precária, as casas da comunidade eram quase todas de taipa/barro, não possuíam banheiros. Em seguida, foram construídas algumas casas em alvenaria através de parceria com a prefeitura e os governos federal e estadual, entre a década de 1980 e 1990. Logo depois, veio a construção de outras casas pelo “Programa Minha Casa, Minha vida”, do governo federal, lançado em 2009 no mandato do então Presidente Lula. Esse programa é executado na comunidade através da parceria entre Caixa Econômica Federal (CAF) e Sindicato dos Trabalhadores Rurais da cidade. Isso também vai ser mencionado mais adiante.

O último item citado pela participante é do prédio adquirido pela associação. Essa aquisição chegou via negociação com a empresa responsável pela linha de transmissão da energia eólica, Grupo Giovanni Sanguinetti. Não é mencionado pela participante, mas esse prédio é parte de um pacote de solicitações atendidas pelo grupo em função do raio limítrofe que inclui a Aroeira na área de responsabilidade ambiental. Junto ao prédio, a comunidade conseguiu também toda a mobiliário (cadeiras, computador, fogão, entre outros itens), como também a construção de uma barragem na comunidade. Além disso, a empresa, até o momento, tem auxiliado a comunidade no que diz respeito ao acesso aos encontros com outras comunidades quilombolas do RN, entre essas ajudas está a disponibilização de ônibus para que representantes das comunidades conseguissem participar do último Encontro de Comunidades Quilombolas do RN, na região Trairi (leste do estado), na cidade de Jundiá.

Além das mudanças, a Participante 1 comenta do pagamento de taxas de água. Essa questão é comum em todas as participantes, bem como aparece nas entrevistas com a direção da associação. Junto com o acesso à água potável, vem a taxa de manutenção que, no caso, não diz respeito à água em si, mas à taxa de eletricidade para funcionamento do aparelho que dá acesso à retirada da água e ao processo de dessalinização. A participante está se referindo à leitura feita pela COSERN do gasto de energia da máquina que impulsiona a distribuição da água. O acesso às benesses começa a chegar, como chegam à comunidade os custos vinculados a essa manutenção, o que gera atritos, como pudemos perceber. Mesmo assim, isso é visto como uma necessidade, já que chega também uma mudança que

antes não existia. Em entrevista posterior, tanto a Participante 1 quanto a Participante 3, confirmaram que o poço de água doce estava com problemas, que a água potável estava vindo à comunidade através de carros pipa. Assim, a taxa de eletricidade estava vindo pela metade. Essa taxa é cobrada pela Associação, que realiza o pagamento. Elas foram perguntadas o que aconteceria se não pagassem a conta, afirmaram que a água encanada seria cortada por um responsável da direção da associação, que efetivaria o desligamento através do próprio sistema de encanação.

Para a Participante 4 e a Participante 6, a mudança que houve diz respeito somente à chegada da água, ela responde de modo resumido. Porém, novamente, apenas a Participante 1 dá continuidade à reflexão: “Porque tem essas casas aí, mas acho que não tem nada a ver, por que é por conta da Caixa” (PARTICIPANTE 1). As casas que a participante menciona foram adquiridas em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedro Avelino. A associação feita pela participante endossa nossa compreensão de que existe um entendimento sobre o processo de regularização, em que ele não surge somente como o título emitido pelo Estado, mas sim, por meio das efetivações que provém do reconhecimento. Fica evidente que a forma como ela vê essa mudança está em consonância com sua visão do reconhecimento. O processo regulatório, àquele associado ao INCRA, corresponde às múltiplas faces expressas em termos de conquistas para a comunidade, o que tinha e o que não tinha. Portanto, para a participante, a regularização é todo o conjunto de mudanças. Também pode ser lido em sua fala que a participante entende a existência de limites, mas sua visão é integrada, não estão separados o processo de regularização e do acesso aos direitos. Ao contrário, tudo é interligado e evidenciado através de um processo de acesso à cidadania por meio da regularização.

Perguntamos ao grupo se elas achavam que as casas tinham ou não a ver com o processo de regularização, a própria Participante 1 comentou que sim:

Eu acho que sim, eu acho que tem a ver com a mudança, sabe por quê? Porque ela vai ser diferente das outras que tá em pé. Porque se fosse do mesmo jeito, era melhor que tivesse deixado como estava” (PARTICIPANTE 1 DO GF).

A Participante 1 continuou: “E melhor não vai ficar, porque são 35 casas, só que até aqui, só tem 12 levantadas” (PARTICIPANTE 1). Isso confirma nossa compreensão sobre a visão das mulheres. Essas casas, que as participantes

comentaram, foram adquiridas através de parceria entre o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município e da Caixa Econômica Federal, visando a erradicação das casas de taipa da comunidade, o programa já citado é o “Minha Casa Minha vida”. A participante novamente confirma o que o seu discurso já vem afirmando, existe para ela um processo interligado aos demais, no qual as conquistas obtidas até então, ou seja, o acesso às políticas e aos programas, fazem parte de um processo em mudança e diz respeito à atividade de reconhecimento.

Na comunidade existem dois tipos de residência, taipa (já discorremos sobre elas) e alvenaria, essa última tem dois lotes, o primeiro já antigo e o segundo em construção recente (Minha casa, minha vida). Em entrevista posterior, perguntamos à Participante 1 e à Participante 3 sobre essas casas antigas e esse banheiro, a segunda não soube informar ao certo em qual período e através de quê essas primeiras casas surgiram, pois ela quando nasceu já havia as residências. Já a primeira, nos explicou que as primeiras residências em alvenaria foram construídas na gestão da Prefeita Neide Suely e concluídas na gestão do Prefeito Francisco Canindé Câmara, ambos membros de uma família tradicional na política local e regional. A entrevistada nos informou que o ano era de 1989 quando começaram as obras, sendo entregue na década de 1990. Perguntamos nessa entrevista de quando eram os banheiros, ela informou que havia duas etapas. A primeira, durante a construção das primeiras residências, com o banheiro dentro da casa. Mas posteriormente, a partir dos anos 2000, começara a construir banheiros fora das casas, porém maiores. Nesse caso, houve uma extensão às residências de taipa. Somente depois vieram as outras casas em alvenaria, ainda em construção. Essa fala foi fundamental para confirmar que a Participante 1 compreende bem do que trata o período do início do processo de regularização. Pois, tanto no GF como nessa entrevista, ela confirmou a ação do poder público na comunidade, antes do processo regulatório (1989), porém no GF ela distinguiu as mudanças a partir dessa regularização. A entrevistada teve no GF um respaldo das demais participantes, o que nos leva a entender o antes e o depois. Ou seja, o acesso às políticas públicas é a porta de identificação e de interpretação do que é o processo de regularização e de reconhecimento da comunidade para com ela mesma.

Passamos a outra questão, sobre as contribuições de pessoas de dentro ou de fora da comunidade nesse processo de regularização, que seria o processo de

titulação da terra como deles, da comunidade. Inicialmente, ficaram caladas e, em seguida, acenaram negativamente com a cabeça. A Participante 1, então, mencionou que quem saberia informar isso seria o Sr. Roberto, a Sra. Damiana, Sr. Paulo e Dona Neném, ou seja, os membros da direção da associação e ex-Presidenta. A partir daí surge um elemento novo, a Participante 1 comenta:

(...) eles [a direção da associação] que tem mais contatos com o povo do INCRA. Conhece eles bem, tem contato com eles, sabe do que acontece o que não acontece. (...). Eles quando viajam, eles que convidam para ele irem assistir reunião, porque não tem transporte para todo mundo. Às vezes vão num carro pequeno, às vezes para sair daqui não tem em que ir, tem que arrumar dinheiro na associação para tirar 20 reais para fretar uma moto para ir para Pedro Avelino pegar o transporte lá. Se for tirar dinheiro da associação para três, quatro, cinco pessoas, para participar de uma reunião, afunda a associação. Que já é cinco reais por cada pessoa. Aí tem mês que nem isso caí, na associação, aí fica difícil (PARTICIPANTE 1 DO GF).

A participante reconhece a proximidade entre o INCRA, como principal órgão envolvido na regularização, e a direção da associação. Em seguida, comenta da intermediação da direção com a comunidade. É interessante notar que ela compreende a existência de custos para financiar essa participação. Participar diretamente, dito de outro modo, é necessário, mas não é possível (factível), já que, em suas palavras, “Se for tirar dinheiro da associação para três, quatro, cinco pessoas, para participar de uma reunião, afunda a associação. Que já é cinco reais por cada pessoa” (PARTICIPANTE 1). Esse reconhecimento feito pela participante demonstra como ela reconhece o papel de órgãos, da associação e dos eventos que englobam a comunidade, de uma forma integrada e com um custo a ser suprido. Por isso, novamente aparece na fala da participante um dispêndio financeiro por família quilombola, para fomentar uma delegação que visa representar a comunidade em prol de algum objetivo.

De acordo com as participantes, todos os membros da comunidade fazem parte da associação. Contudo, aconteceram algumas mudanças na regra de participação. Entre elas a de quem não mantiver a contribuição em dia, por 2 meses, terá o nome retirado da associação. Essa parte não foi comentada pelos membros da direção, embora a crítica à inadimplência tenha sido bastante ressaltada. Para a comunidade, tanto membros da associação como as participantes do GF, existem dois tipos de benefícios: o primeiro, que advém do processo de regularização direta ou indiretamente, e diz respeito ao acesso aos programas conquistados pela associação, casas de alvenaria (via CEF e Sindicato); o segundo, que diz respeito

ao acesso aos programas conquistados pela associação, casas de alvenaria (via CEF e Sindicato). E o segundo diz respeito ao acesso aos programas como água doce e o próprio título da terra.

Na continuidade do diálogo, a Participante 1 enumerou algumas coisas que mudaram e destacou outras mudanças como Escola na comunidade, banheiros, entre outras, que, de acordo com ela, diziam respeito às coisas que tinham obrigação de serem feitas pela comunidade, mas que se dependesse do governo nada mudava. Em outros termos, ela afirmou que se tratava de uma obrigação do poder público. Ela comenta:

Eu digo a você assim, porque eu sei que o governo o prefeito, o presidente, não tem condições de empregar o Brasil inteiro. Todo mundo sabe disso. O único ganho que o povo daqui tem é esse ganho da bolsa família. Aí só é o que tem, é do que a gente vive. Num tem uma renda de nada. Aí você acha que um lugar for terminar o século desse jeito? Os velhos vão morrendo, as crianças vão crescendo e sofrendo o mesmo que os pais sofreram (PARTICIPANTE 1 DO GF).

A percepção da participante é primeiramente uma constatação simples e radical da condição social da comunidade, ela comenta a importância do programa Bolsa Família, do governo federal; um programa de distribuição de renda que começou no governo Lula de 2003. O programa ainda permanece como uma importante medida de combate à miséria. Junto a essa constatação a participante coloca a falta de emprego, mas reconhecendo a impossibilidade de empregar todos. Nessa relação, a falta de renda é suprida com o bolsa família, mas é insuficiente. As falas da participante demonstram um reconhecimento da integração do processo regulatório por meio de uma série de programas que promoveram sim mudanças. Mas que ao mesmo tempo ainda são insuficientes, segundo a participante, “Os velhos vão morrendo, as crianças vão crescendo e sofrendo o mesmo que os pais sofreram” (PARTICIPANTE 1), ela constata que, embora tenham obtido conquistas, a independência dessa relação com o poder público é fundamental. Não há melhor mudança do que a autonomia e a garantia de renda além dos programas sociais mencionados.

Passamos então a dialogar sobre o dia a dia e sobre o que observamos na comunidade. Uma dessas questões foi: até onde vai a terra da Aroeira? A Participante 1 comentou:

Eles falam que começa daqui da entrada quando a gente vem de ‘Miraboa’ [apelido de um morador de uma fazenda próxima à comunidade] pra cá, num tem a cerâmica, né? Da cerâmica vai até aqui a Dr. Agostinho [um dos

ocupantes da terra reivindicada pela Aroeira]. Mas aí eles dizem, mas como a gente não tem o INCRA em mãos, a gente não pode provar, né? (...) Se a gente não tem o INCRA nas mãos, não tá decidido nada, a decisão da gente é esse INCRA, quando aparecer. (...) E ninguém sabe certeza em que mão está esse INCRA (PARTICIPANTE 1 DO GF).Grifo nossos).

A participante comenta dos limites territoriais entre dois proprietários locais, cabe destacar que parte da terra da comunidade está sob a propriedade de Dr. Agostinho, ex-prefeito e líder político da cidade de Afonso Bezerra, cidade limítrofe com Pedro Avelino. Ela salienta a importância do INCRA como documento de garantia legal sobre o território que compõe a comunidade.

Essa resposta suscitou outra questão, acerca das fronteiras da comunidade. A Participante 3 questionou de quem era a posse da terra ao lado, segundo ela, um rapaz chamado André, “(...) estava dizendo que vinha para cercar ali, que mandasse o prefeito ajeitar aquela outra estrada (...), que ele ia cercar ali. Ele disse que tinha o documento daquela terra” (PARTICIPANTE 3). Diante dessa fala, as demais se mostraram preocupadas e a Participante 1 retomou o que havia dito sobre a importância de terem o documento da terra. Elas discutiram a importância de transitar por aquela região que, de acordo com a Participante 3, o André se afirmava dono da terra e iria proibir ônibus e pessoas de passarem por aquele caminho. No mesmo instante, a Participante 3 afirmou que iriam procurar o prefeito para falarem sobre isso.

Esse fato desperta um ponto crucial na compreensão quase hegemônica dos agentes entrevistados, é comum praticamente não existir nas falas nenhum elemento explícito dos discursos acerca do conflito agrário, mas essa fala da Participante 3 aponta em outra direção. Existem sim conflitos de interesse, gerados provavelmente a partir da regularização, direta ou indiretamente. Esse, por exemplo, é um caso em que há um conflito velado, que só se manifesta através de situações pontuais. Essa mesma fala aponta para uma constituição de autonomia (mais um elemento de mobilização), a Participante 3 sugere falar com o prefeito. Nesse caso, o prefeito agiria como um mediador entre os interesses do proprietário e da comunidade sobre a passagem de ônibus pela propriedade. Aqui, o título aparece como resposta necessária a uma reivindicação da comunidade.

Enquanto encerrávamos o GF, outra frase da Participante 1 chama nossa atenção, “(...) quando você fizer a reunião com os homens, você pergunta a eles sobre o negócio do INCRA (...)” (PARTICIPANTE 1). Nesse instante, a Participante 6

comenta: “quem deve saber é quem sabe ler” (PARTICIPANTE 1). Entendemos que a realidade da comunidade ainda perpassada pelo poder masculino, como protagonista dessas questões, mas também aponta para o fato de ter que saber ler. Esses são fatos que revelam as relações sociais de poder na comunidade e também para fora dela, já que podemos entender que a regularização da comunidade seja vista pelas mulheres como algo que possui também uma relação de exterioridade, delimitada e que cobra novas formas de discursos e ação.

O GF realizado com as mulheres nos revelou alguns pontos que consideramos importantes. Primeiro, as mulheres apresentam mudanças e melhorias, associando-as direta e indiretamente ao processo de regularização, ainda que esse não seja delimitado institucionalmente e temporalmente por elas. As disputas envolvendo o desenvolvimento interno da associação persistem na conversa com elas. Elas participam do processo de regularização do território, entendendo-o como uma integração de programas e acesso às políticas. O título é compreendido como o objetivo final, porém a regularização é um processo com vários desdobramentos que implica num reconhecimento e no acesso a direitos e à cidadania que importam tanto quanto ou mais que o próprio documento. Ainda sim, elas reconhecem a função desse título, principalmente nas disputas internas e externas, ou nos conflitos que se formam com a comunidade, principalmente no que concerne aos vizinhos territoriais da comunidade.

As mulheres da Aroeira são, em certas medidas, articuladas politicamente e críticas, principalmente, quanto ao desenvolvimento do processo regulatório. Pouco foi mencionado nesse GF as narrativas em disputa na associação, embora elas tenham sempre se referido ao núcleo político ativo da associação. Sobre a implementação da regularização da comunidade, elas compreendem esse processo e o explicam por meio das conquistas sociais.

2.3 OS HOMENS DE AROEIRA

O grupo focal realizado com os homens da comunidade ocorreu no dia 7 de janeiro de 2020, às 14h30. Contou com a participação de aproximadamente 8 pessoas. Também objetivando a preservação da identidade dos participantes, utilizaremos o termo ‘Participante’ seguido do ‘-’ e da letra pela ordem alfabética, da seguinte forma: Participante-A, Participante-B, Participante-C Participante-D,

Participante-E, Participante-F, Participante-G, Participante-H e o Participante-I. Ocorreu na sala de aula da escola que funciona na comunidade. Inicialmente, repetindo o procedimento feito no grupo com as mulheres, pedimos a direção da associação que não permanecesse na sala, no entanto, dessa vez, a direção representada pelo Presidente e pela Vice-Presidenta, permaneceu na sala, se comprometeram a não se pronunciarem. Começamos o grupo, logo após esse momento, explicando um pouco da pesquisa, inicialmente tínhamos apenas 7 participantes, mas logo depois do começo um último participante entrou na sala.

Iniciamos o GF com a questão sobre o início do processo, tivemos poucas respostas, quase nenhum dos participantes falou, com exceção do Participante-G, que mencionou que o pai do Participante-H havia começado no ano que foi a Brasília, mas não lembraram o ano em que isso teria ocorrido. Esse período, ao qual se referem, começa antes de 2003, na década de 1990. O Participante A foi um dos primeiros a falar, contudo, na sua fala justificou que não morava na comunidade, não era nascido da comunidade, mas sim, casado com uma mulher de lá. Sem respostas precisas e sem a possibilidade de mais diálogo, passamos à segunda questão.

Perguntamos se alguém havia ajudado no processo, se houve algum encontro, ou coisa do tipo. A primeira resposta foi a do Participante-H, ele mencionou que os mais velhos falavam que havia acontecido algumas mudanças. Perguntamos o que havia mudado na comunidade depois desse processo de regularização, a partir daí tivemos algumas respostas satisfatórias, em termos de conteúdo a ser discutido. O Participante-I respondeu que a maior mudança na comunidade era a água, em suas palavras: “a água, depois da água estamos ricos”, questionamos, “água chegou através de quê?”, ele respondeu:

(...) água através, depois que essa menina a irmã de Roberto entrou [ele se referia a Ex-Presidenta da Associação, Dona Neném] aí correu atrás e chegou. Uns que estavam aqui no poder, passaram oito anos no mandato aqui, não fizeram nem um benefício aqui (...) ela que correu atrás e dentro de quatro anos chegou essas coisas aqui (PARTICIPANTE-I DO GF).

Todos na sala, aparentemente, concordaram com o Participante-I, acenaram positivamente com a cabeça. Aparece nessa fala, implicitamente, uma avaliação das gestões anteriores, com o ponto de partida advindo das mudanças na comunidade. Dona Neném é qualificada como a líder que promoveu transformações na comunidade. Fica evidenciada a relação de disputa pelo poder na comunidade que, por seu turno, está associada à disputa pela narrativa sobre o processo de

regularização. A visão do participante, possivelmente influenciado pela presença de lideranças da comunidade e pela sua própria tomada de partido, associa a regularização diretamente à gestão da associação.

Deram continuidade mencionando a questão da água, ele prosseguiu: “(...) eu mesmo deixava de trabalhar para ir buscar água, lá que deve dá uns 3 km ... uns 5 km... (...) tinha de deixar de trabalhar para ir buscar água” (PARTICIPANTE-I). O trabalho, ao qual se refere o Participante-I, é referente a lidar com agricultura ou produção de carvão, são práticas produtivas da comunidade. Como ele menciona, a falta de água sempre foi um problema para a comunidade, que implicava nas relações de produção e de trabalho na comunidade, já que tinha de se deslocar a toda essa distância para conseguir captá-la. Ele, como vários membros da comunidade, alternam períodos de trabalho para fazendeiros locais e no trabalho dentro do seu lote de terra. Nesse sentido, parar a produção ou o trabalho que realiza sempre foi um problema. Porém, ele foi sanado a partir dos programas de acesso à água potável e de encanação. Mais uma vez o discurso de um participante colabora com a visão das mudanças advindas do processo regulatório, por meio do acesso às políticas públicas e programas sociais.

Perguntamos pelo dessalinizador, quando havia sido colocado lá, ou seja, implementado, responderam que em 2016. Contudo, essa resposta foi ditada pela Vice-Presidenta da associação. Pedimos então que os membros da direção não interagissem. Depois desse momento, perguntamos se além do poço havia chegado algo novo. Mencionaram como resposta; sinteticamente: as casas feitas pela Caixa (CEF). O Participante-A citou o projeto de peixe que tinha no “açude de Benigna”, Dona Benigna (já falecida), uma das proprietárias de uma das terras que fazem fronteira com a Aroeira. Ele mencionou que esse projeto existia enquanto o açude tinha água. Esse projeto foi realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), mas finalizou quando o açude secou. Tratava-se da produção de peixe para alimentação da comunidade e venda, como forma de obtenção de renda.

A partir desse momento, fizemos a opção de mencionar outros temas na tentativa de provocar uma interação, contudo, não ocorreu. Levantamos a questão da escola na comunidade, porém não teve efeito, praticamente não comentaram. Em seguida, perguntamos se eles lembravam o nome das pessoas do INCRA que estiveram na comunidade, apenas o nome do antropólogo André Braga foi citado.

Falamos do dia de feira, mas também o diálogo não prosseguiu. Questionamos se eles estudavam, nesse tópico eles comentaram que não estudavam por conta do tempo, mas que estavam vendo se estudariam.

O GF dos homens por si só durou um tempo menor do que o realizado com as mulheres, apenas 8 minutos. Um elemento sobressai e justifica esse problema de duração e de interação do GF masculino, no GF das mulheres, elas estavam sem a presença da direção da associação, inclusive, em certos momentos, o diálogo apontou que os homens tinham o protagonismo do processo. No GF dos homens, a presença da direção inibiu suas respostas. Essa relação de autoridade ficou nítida ao final do grupo, quando a Vice-Presidenta da associação, na nossa presença, reclamou com os participantes, pela baixa participação nas respostas. O GF estava encerrado, optamos por não discutirmos as falas dela e dos demais após o final do grupo.

O GF confirmou a existência, também no caso dos homens, da compreensão do processo de regularização muito mais ligado ao acesso às políticas públicas, do que propriamente ao título. Apesar das limitações desse GF, em especial a presença da direção, as vozes que apareceram destacaram as narrativas em disputa e, também, da importância da água nas relações de trabalho e de produção agrária. Podemos dizer que os participantes demonstram compreender o processo de regularização como uma luta política que vêm muito antes da implementação do processo pela FCP e pelo INCRA, associando-o a luta dos mais velhos.

Diante das circunstâncias em que aconteceu esse grupo focal dos homens (com a presença dos dirigentes da associação), consideramos essencial realizarmos duas entrevistas com membros da comunidade. Como apresentamos na introdução, devido à pandemia da COVID-19 no Brasil, essas entrevistas foram realizadas via telefone, com auxílio de aplicativo de gravação de áudio. Ouvimos dois membros da comunidade. Nenhum dos dois foi entrevistado anteriormente, nem participou do grupo focal masculino. Portanto, foi nosso primeiro contato. Explicamos a pesquisa e realizamos uma entrevista com um roteiro que buscava entender, a partir deles, como ocorreu o processo e como eles haviam participado, quais mudanças haviam ocorrido na comunidade. Um deles é o secretário da direção da associação, Sr. Josivan, foi mencionado pelas mulheres como o responsável por colher as assinaturas para aquisição do Cadastro Rural, junto ao INCRA. Por essa razão,

além do roteiro comum aos entrevistados, o Sr. Josivan pode tirar algumas dúvidas que permaneciam pendentes quanto à busca por essas assinaturas. O segundo entrevistado não é membro da direção da associação e, por isso, decidimos preservar sua identidade, utilizaremos o termo Entrevistado-A para nos referirmos a ele, respeitando, com isso, a mesma lógica utilizada no grupo focal dos homens quanto à preservação das identidades.

Ambos os entrevistados são agricultores, porém trabalham fora da comunidade em determinados períodos do ano. Os dois trabalham na comunidade quando não se está no período de estiagem (na produção agrícola), mas ainda sim se revezam entre a produção na própria comunidade e na prestação de serviços nas fazendas de Pedro Avelino (RN). Fora esses períodos, ambos saem da comunidade e até mesmo da cidade em busca de emprego em outros serviços, como mão de obra na construção civil.

Ao Entrevistado-A, foi perguntado se havia participado de alguma atividade da regularização, algum encontro com o INCRA, FCP, entre outros, órgãos. Ele afirmou que participou, mas não se recordava quando havia acontecido. Perguntamos se ele tinha ideia de quanto tempo fazia que haviam acontecido esses encontros, ele nos deu a média de 2 anos. O entrevistado não lembrava das reuniões, apesar de lembrar do contato que havia tido com a Antropóloga Tatiana Barros.

Passamos à segunda pergunta, sobre as possíveis mudanças na comunidade, ele, então, comentou: “Mudou muitas coisas que a gente não sabia a gente está sabendo. Hoje a gente sabe qual é os direitos e os deveres. A gente tem uma sede que foi através dessa Fundação Palmares” (ENTREVISTADO-A). A fala do entrevistado corrobora com a fala dos demais, tanto nos GF, como nas demais entrevistas. A primeira mudança está relacionada ao saber adquirido, se trata da tomada de consciência do que lhe é de direito, mais que isso, o entrevistado aponta na assunção também dos deveres, em outros termos, podemos dizer: ele entende que a partir desse processo a primeira mudança é consciência do que é um direito e dos deveres (as responsabilidades que advém disso). Mesmo não recordando datas precisas dos encontros com órgãos e outros atores, o entrevistado consegue fazer uma leitura do processo também como integração. A sede que ele comenta, diz respeito à aquisição junto ao grupo Giovanni Sanguinetti, responsável pelas linhas

de transmissão de energia eólica. A FCP, nesse caso, entrou como um órgão de apoio, de mediação e de assessoria na implementação dessas linhas, como o INCRA. O entrevistado recorre ao órgão para falar da conquista, compreendemos como um reforço do processo a partir da representação. A FCP não é mencionada à toa, mas sim por ser um órgão que até então era encarada como representante da comunidade. Aproveitamos a ocasião e perguntamos sobre as condições de trabalho, se haviam mudado. Nessa questão, nosso entrevistado foi sucinto, não havia mudado muita coisa. Essa constatação é comum com as dos demais participantes do GF (tanto dos homens como das mulheres). Apesar dos investimentos, ainda persiste um problema da geração de renda na comunidade. Muitos de seus habitantes ainda precisam sair da comunidade para buscar trabalho fora ou viver na comunidade passando necessidades, se submetendo ao trabalho mal remunerado.

Nosso segundo entrevistado foi o Sr. Josivan, como ele foi indicado por várias mulheres durante os GF e nas entrevistas, optamos por entrevistá-lo. Na época em que realizamos a entrevista com os demais membros da direção não foi possível encontrá-lo, segundo ele mesmo, estava trabalhando fora. Ele faz parte do grupo de homens que necessita migrar da comunidade em busca de trabalho em construção civil em determinados períodos do ano. Nesse momento do ano, ele está na comunidade, produzindo feijão, milho, melancia, como ele mesmo mencionou. Ele citou outros membros da comunidade que estão produzindo legumes e isso contribui na renda, por exemplo, com a venda de coentro (cheiro-verde). O Sr. Josivan citou que o processo começou com o atual Presidente da Associação, o Sr. Paulo e seu pai, o Sr. Januário (já falecido).

Perguntamos se e como ele havia participado desse processo de regularização, ele respondeu: “Participei, na época participei, fui para Natal ter reunião com a Palmares. Foram umas seis pessoas ou foi sete” (JOSIVAN, SECRETÁRIO DA ASSOCIAÇÃO). Trata-se das reuniões iniciais do processo junto aos órgãos competentes para regularização. Ele comentou que ocorreram diversos encontros na comunidade, com antropólogos do INCRA. Em seguida, perguntamos sobre as mudanças que haviam ocorrido na comunidade, ele nos comentou:

A comunidade para o que era antes, para o que é hoje a diferença é grande. Primeiro, vamos começar pela perfuração do poço, a dificuldade de água era grande, sabe, graças a Deus, hoje isso aí não acontece mais não. Conseguimos o dessalinizador, a encanação para as casas de lá, para as

casas tudinho, isso não existia antes. Conseguimos essas casas agora pelo “Minha casa, Minha vida”, estão concluindo agora, estão fazendo já. (JOSIVAN, SECRETÁRIO DA ASSOCIAÇÃO).

A fala do Sr. Josivan se mantém alinhada com as dos demais, sejam nos GF ou na direção, pois a sua compressão sobre o processo de regularização é dado por meio da consciência das mudanças, entrelaçadas com um amplo caminho percorrido que contou com diversos apoios. Novamente, a água abre a fala de um entrevistado. Essa política é de extrema importância para a comunidade, como ele disse, agora a água estava encanada, havia um poço perfurado e um dessalinizador. Produtos de dois programas já mencionados, o “RN sustentável” e o “Água doce”. Em seguida, ele menciona o “Minha casa, Minha vida”, parceria da CAF e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Mas, sobretudo, o que perpassa sua fala é uma realidade que está em transformação, mas que ainda passa por problemas. O antes e depois são aqui instrumentos de compreensão da ótica das comunidades quilombolas, sobre a sua realidade. Isso só reforça que o título é importante, porém as conquistas que estão vinculadas a esse processo regulatório são tão importantes quanto ele. Especialmente, porque é a partir delas que há uma leitura da realidade e a formação político-pedagógico da comunidade quilombola.

Essa nossa leitura é reforçada nas falas seguintes do Sr. Josivan, que corrobora com o pensamento do Entrevistado-A. Perguntamos somente sobre a questão do trabalho, se havia mudado na comunidade, ele nos responde:

[...] Trabalho mudou só para a agricultura, plantação essas coisas. Infelizmente nas casas que veio para lá, a gente não está trabalhando não, só os de fora. Em termos da agricultura mudou muita coisa, porque antes tinha gente que tinha vontade de ter trabalho, mas não tinha água, hoje é diferente (JOSIVAN, SECRETÁRIO DA ASSOCIAÇÃO).

Sua fala atesta que o problema do trabalho é latente, principalmente entre os homens. Isso ficou pontuado no GT masculino, sendo reforçado na entrevista com o Entrevistado 1 e com o Sr. Josivan. A conquista na agricultura é importante, mas ainda é insuficiente. Eles já começam a produzir mais ativamente, graças ao acesso à água, esse fator opera algumas mudanças importantes. No entanto, é sentida a ausência de trabalho assalariado. Isso se dá, principalmente, devido às condições sociais da comunidade, inclusive em seu percurso histórico. As casas estão sendo construídas e todos reconhecem como conquista importante, mas o Sr. Josivan menciona que eles poderiam estar trabalhando na obra e obtendo rendimentos com isso, o que auxiliaria bastante as famílias no seu dia a dia. A reivindicação contida

na fala do Sr. Josivan é da garantia de um salário, mesmo que na construção civil, para viver na comunidade, viver com dignidade, sem a preocupação se haverá ou não recursos para assegurar qualidade de vida a sua família.

2.4 OS ATORES EXTERNOS À COMUNIDADE

Ouvimos alguns dos atores que estiveram ou estão ainda envolvidos no processo de regularização. O primeiro entrevistado desta rodada, foi o Sr. André Braga, antropólogo do INCRA. Sua entrevista foi realizada na UFRN, no Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA). O antropólogo André afirmou que conheceu a comunidade aproximadamente entre os anos de 2012 e 2013. Seu contato com a comunidade se deu através do movimento quilombola, por meio da Coordenação Estadual Quilombola. Ele citou esse processo de conhecimento da comunidade, através dessa coordenação que, segundo ele, é responsável pela pesquisa e descoberta dessa comunidade:

(...) Eles já chegaram com essa demanda pro INCRA. Chegou uma primeira leva de quilombos que a gente trabalhou no começo, que foi Jatobá, Acauã esses mais antigos. E aí depois teve um pregão eletrônico que era para contratar relatório antropológico do processo de demarcação, de identificação de território. E aí, o movimento falou como se fosse na ordem, conseguimos quatro relatórios que seriam feitos, aí o próprio movimento falou: “a gente quer que seja: Pavilhão, Aroeira, Grossos e Nova Descoberta”, entendeu? Aí que o INCRA passou a ter mais contato com a Aroeira, que antes eu não tinha muito assim (ANDRÉ BRAGA, ANTROPÓLOGO DO INCRA).

O antropólogo relatou que seu contato com a comunidade não foi através do relatório antropológico, esse seria feito pela empresa responsável pela licitação, que foi a Terra Ambiental (de Santa Catarina), a antropóloga responsável foi a Sra. Tatiana Barros. Durante sua fala, o Sr. André mencionou a forma como o movimento escolhe as comunidades que terão prioridade. Relatou ser uma questão de envolvimento político participativo. Isso contribui para identificarmos e reafirmarmos a relação entre comunidade e movimento social. Esses são elementos importantes, já que podemos ver a construção de uma relação entre órgão e comunidade.

O Sr. André Braga confirmou que, antes do pregão eletrônico, esse processo ocorria em parceria com as universidades e, antes, pelos próprios antropólogos do INCRA. Depois uma mudança, esse processo passou a ser realizado por empresas contratadas via pregão eletrônico. Segundo o antropólogo, o setor jurídico responsável havia mudado o procedimento, impedindo que os professores

universitários recebessem recursos, a não ser as diárias, para realização dessas atividades. Essa questão inviabilizou a cooperação técnica que então passa a ser feita via pregão.

Quando perguntamos sobre o que ele sabia do processo de regularização da comunidade, ele mencionou: “Acho que foi bem tranquilo, entendeu? É um processo de que está bem avançado, você deve saber, está lá na Casa Civil [Brasília, DF], na Presidência e não teve conflitos aparentes assim. Os maiores conflitos eram internos, isso que é comum” (ANDRÉ, ANTROPÓLOGO DO INCRA). Apesar de considerar um processo tranquilo, o Sr. Braga, em seguida, fez uma ponderação sobre a associação: “(...) eu acho que a associação, embora seja a melhor forma jurídica de representar uma sociedade tradicional, mas ela não abarca tudo” (ANDRÉ, ANTROPÓLOGO DO INCRA). O antropólogo se refere a inúmeros conflitos, disputas e processos que envolvem a comunidade tanto internamente como externamente. No âmbito jurídico, a associação é um importante agente de celeridade e organização, porém no campo das relações sociais dentro e fora da comunidade, essas disputas e conflitos, por exemplo, encontram dificuldades de encontrar uma resolução.

Na conversa o Sr. André mencionou que acompanhou a comunidade com mais proximidade após o relatório, quando ele passa a se dedicar à chegada da energia eólica. Como mencionado anteriormente, uma das linhas de transmissão passa próxima à comunidade e a inclui no seu raio de responsabilização socioambiental, portanto exige do INCRA a participação na demarcação e delimitação territorial. Antes disso, ele ficou responsável pela elaboração do mapa que compõe o RTID. Segundo ele, houve participação da comunidade nos momentos de encontro e nas reuniões.

Quando tratamos dos conflitos e das disputas que cercam a comunidade, o antropólogo citou os proprietários que devem ser desapropriados, incluindo o próprio governo do estado do RN (detentor de uma das terras na localidade). Um ator mais ativo no conflito pela demarcação é um dos proprietários de terras que fazem fronteira com a comunidade e que tem terras reivindicadas pela Aroeira, esse senhor já foi ao INCRA e questionou a demarcação. Na nossa pesquisa na cidade de Pedro Avelino, verificamos que esse senhor é membro de uma família tradicional, ligado a grupos políticos tradicionais e aos sistemas de polícias do estado do RN (civil e

militar). Ainda entre esses possíveis conflitos, surge um ex-vereador da cidade que também se apossou de parte das terras. Mesmo com esses conflitos que identificamos, o Sr. André Braga confirma que esse processo está adiantado e comenta que alguns desses proprietários preferem ter a indenização pela terra.

Sobre as funções do INCRA, ele afirmou:

A gente é só responsável pelo território, para demarcar, identificar, titular. E agora tem outras políticas, o crédito... Os quilombolas foram equiparados aos assentados da reforma agrária, isso é importante dizer. Aí é uma outra atribuição que o INCRA tem agora, e não é o nosso setor também. Porque tem que compreender isso, o INCRA, lógico que é complexo são vários, a gente seria responsável pelo território. Porque o INCRA já tem o setor para crédito. Só que é aquela coisa, não sei é institucional, acho muito forte essa palavra. Mas é difícil esses outros setores introjetarem que é uma atribuição deles os quilombolas também. (...) Tem uma dificuldade interna o INCRA com os quilombos, até hoje, mesmo essa atribuição já sendo desde de 2006, eu acho (ANDRÉ BRAGA, ANTROPÓLOGO DO INCRA).

A fala do Sr. André revela um problema interno no INCRA entorno à própria burocracia e à cultura institucional. Há o reconhecimento da competência jurisdicional e política do órgão, bem como da conjuntura política que opera no congresso e em outras frentes. Segundo ele, muito vem sendo quebrado, mas a postura interna com relação ao setor quilombola e a pauta dessas comunidades ainda é, em suas palavras, uma situação “exótica”. Ele toca no ponto da equiparação entre quilombolas e assentados da reforma agrária, esse item é interessante, já que existem nitidamente distinções entre as pautas, ainda que tenham uma interligação. Também, podemos notar que esse é mais um produto das relações sociais e políticas que embora tenham validado e legitimado a titulação quilombola pelo Estado brasileiro, não conseguiu sanar os desafios institucionais e burocráticos que emergem da estrutura dos órgãos e demais entidades que compõem sua ossatura.

O Sr. André reconhece que a parte do processo que mais gera conflito é a desapropriação, que no caso da Aroeira ainda não ocorreu. Compreendemos, então, que dentro do INCRA existe um grande problema com relação ao seu quadro pessoal/profissional voltado à questão agrária, apesar disso as comunidades tradicionais acabam prejudicadas tanto pela cultura institucional que desfavorece seus interesses, como pelo número de profissionais especializados na questão para dar suporte e celeridade aos processos em andamento ou à abertura de novos processos.

O Sr. André reconheceu uma mudança política voltada à regularização via governo estadual, sendo esse fator um produto da conjuntura política no estado. Essa mudança, ocorrida no âmbito estadual, confronta-se com o inverso na atuação federal. Essa conjuntura também é problemática. Para nos situarmos, o novo presidente do INCRA passou a ser um ruralista do Rio Grande do Norte, portanto o problema que já está encravado na cultura institucional do órgão, é ampliado e aprofundado devido aos problemas recorrentes da política nacional, assim como mencionamos o problema da estrutura dos órgãos envolvidos. Desde o ano de 2016, o INCRA sofre com a mudança para um viés ideológico que tem prejudicado o andamento desses processos.

A segunda entrevista, realizada com os atores externos, foi realizada com Sra. Giselma Omilê, chefe da Coordenadoria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do RN (COEPIR), realizada na sede do órgão, no dia 5 de Fevereiro de 2020. Iniciamos nossa conversa com ela mencionando a estrutura atual do governo do estado acerca das comunidades tradicionais e da COEPIR em sua função, criação (em 2007) e atual gestão. Nossa primeira questão foi sobre seu primeiro contato com a comunidade de Aroeira, Giselma nos disse:

Com relação a comunidade a comunidade quilombola de Aroeiras, o meu primeiro contato com os representantes da comunidade foi através da militância, eu venho de uma trajetória de militância no movimento negro, de mulheres negras também no estado, então a minha proximidade com a comunidade, ela se deu a partir dessa militância. Por não ser uma comunidade muito próxima de Natal, nunca foi tão fácil de chegar até a comunidade. Eu tive oportunidade de, no período de militância, cheguei uma vez na comunidade quilombola de Aroeiras, e depois tive outras idas à comunidade quando eu participei como apoio de pesquisa no processo de elaboração do relatório antropológico na comunidade (GISELMA OMILÊ, COORDENADORA DA COEPIR/RN).

A trajetória militante da Coordenadora está alinhada com a luta pela questão quilombola no RN, incluindo a da comunidade da Aroeira. Sendo que o caminho que percorreu perpassa o campo político, científico e de gestão (cargo que atualmente ocupa). Essa ligação com o movimento no estado confirma as falas que antecederam, quando aponta para um movimento de luta bem mais antigo e mais amplo do que apenas a entrada em um cadastro da FCP do Governo Federal. No caso da Sra. Giselma, ela participou ainda no processo de regularização da comunidade. A comunidade luta pela regularização, mas essa luta está

profundamente enlaçada com a assunção da condição de agentes políticos que, no caso da Aroeira, se deu pelo contato com o movimento social negro.

A Sra. Giselma fez parte da Kilombo – Organização Negra do Rio Grande do Norte e, de acordo com ela o primeiro contato foi através da identificação da comunidade e da ida até lá, onde ocorriam encontros que discutiam a vivência e a participação da comunidade, como uma espécie de despertar para seu reconhecimento, através da experiência com um movimento social. Ela ainda menciona a participação de Lúcia Helena, como principal articuladora. A Coordenadora mencionou que teve um colega de classe na graduação (em ciências sociais, na UFRN) que era de Pedro Avelino (RN). Ele falou, na época, que muitas pessoas de lá não possuíam registro e que, em dado momento, passaram a se registrar. A partir dessa fala, observamos uma narrativa condizente com a que observamos até então, através de um acesso a uma política, foi provocado na comunidade um despertar para os direitos que lhes eram assegurados e precisavam ser reivindicados. Mais do que isso, a comunidade de Aroeira encontra na experiência com o outro (agentes e movimento social), uma chave de compreensão do seu lugar diante do reconhecimento de uma cidadania negada que, a partir desse momento, pode ser reivindicada.

O registro civil, nesse caso, confirma o que já vinha sendo percebido nas outras falas. Foi por meio do cartório ou de uma demanda na luta por assegurar direitos, que a comunidade quilombola enxergou a sua identidade e cultura vinculada a um processo de reparação, expresso por meio dos seus direitos. A fala da coordenadora colabora ainda mais com isso, pois atesta que a visão da militância política também se deu por esse mesmo caminho, o movimento negro-quilombola reconheceu a Aroeira como reivindicante, a partir da tomada de conhecimento de sua existência, vinculada, por sua vez, ao processo de registros civis.

A Sra. Giselma relata uma boa relação com INCRA, a nível de estado e com o setor responsável pelas demarcações. Assim como, no que tratam de outros temas como educação quilombola, linhas de crédito, entre outros, que representam uma parceria entre o governo do estado com esse setor do órgão federal.

Em sua avaliação sobre a importância dos movimentos sociais e sobre a conjuntura política atual do Brasil com relação à regularização de territórios quilombolas, ela nos disse:

[...] O movimento, sobretudo o movimento negro, contribuiu para o processo de construção e de fortalecimento dessa identidade negra, dessa identidade étnica, as pessoas estavam lá e começavam a ouvir falar de quilombo, “mas o que é isso?”, e isso foi um processo de muito diálogo, de muito debate. Porque algumas pessoas tinham uma referência de que quilombo ainda era aquele quilombo de: “não, eu não sou fugido, não sou um negro fugido”, “então eu não sou do quilombo”, “não, essas terras eu comprei, então aqui não é o quilombo”. Eu acho que essa emergência étnica nos possibilitou conhecer a diversidade do que são os quilombos do Brasil, as diversas formas de construção e o fortalecimento dessa identidade negra e essa identidade étnica. [...] Para o Rio Grande do Norte, sobretudo, a importância que até então, o Rio Grande do Norte, não tem esse referencial de ter pessoas negras no estado. O número de pessoas negras é mínimo, então quando a gente começa a ver a quantidade de comunidades passam a se autodeclarar enquanto comunidade quilombola, então isso para gente é um ganho do ponto de vista concreto (GISELMA OMILÊ, COORDENADORA DA COEPPIR/RN).

Ela avaliou o movimento negro como fundamental para a “construção e fortalecimento” dessas identidades negras e étnicas no RN. Sua fala está em alinhada com diversos discursos que se formam acerca do estado e sua relação com as comunidades quilombolas. Em sintonia com o que disse antes, ela menciona a tomada de consciência da identidade e da importância do movimento negro nesse caso. A partir de uma questão de registro civil junto a um cartório, como ela menciona e, antes, foi mencionado pelo Sr. Paulo, a comunidade deu um passo significativo no seu reconhecimento. Sua identidade étnica agora era um caminho que se abria para pensar o papel social que ocupam, partindo do acesso aos direitos historicamente negados.

Sua fala também encarna uma problemática que atinge o RN no âmago de sua história, como mencionamos no capítulo 1, em relação ao reconhecimento dos quilombos. Toda a luta pela regularização, assim como pela demais políticas públicas, advém de uma luta anterior que engloba direta e indiretamente movimentos sociais. Ela atenta ainda para duas situações, a primeira com relação ao problema do reconhecimento, que é feito pelas comunidades, mas que antes disso precisa superar os racismos contidos na estrutura e na cultura. Ou seja, precisou de um tempo para que as comunidades quilombolas se reconhecessem e conseguissem encampar uma luta pela conquista de direitos, principalmente as políticas públicas. A outra situação de destaque é para a história do RN, ela elenca o fato do estado não possuir um referencial de ter pessoas negras na sua formação histórica. Nesse caso, segundo ela, o reconhecimento, a autodeclaração dessas comunidades seria um ganho concreto.

Em síntese, sua fala nos dá suporte para discutir mais a importância dessa política na construção do processo de regularização, sobretudo partindo dos movimentos sociais e da possibilidade do governo estadual contribuir com a formação e o acesso das comunidades ao reconhecimento e a outras políticas e programas que promovam efetivações na vida dessas pessoas. Essa discussão abre debates importantes que, embora permeiem nossa investigação, estão além da nossa possibilidade de discussão nessa investigação. Entre esses pontos, podemos destacar as mudanças de perfis de gestão nos governos do estado e do governo federal, a autonomia de órgãos como INCRA, universidades e a própria COEPPIR-RN para tratarem dos programas, formações e do suporte ao próprio processo regulatório, bem como os problemas e obstáculos que se impõe a essas mesmas entidades sobre tais questões.

3. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO

Dedicamos este capítulo à avaliação do processo de regularização da comunidade de Aroeira. No primeiro tópico, discutiremos as questões metodológicas da avaliação de políticas públicas, passando pelos conceitos de: política pública, implementação e avaliação. No segundo tópico, apresentaremos a avaliação da regularização da comunidade de Aroeira, as categorias de análise e os elementos que utilizamos para avaliar o processo da comunidade.

3.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÕES METODOLÓGICAS

As políticas públicas se constituem como campo e instrumento de ação do poder público junto à sociedade e às comunidades que, por seus turnos, legitimam essas ações sobre dado território e cultura. De acordo com Rua (2014, p. 17), as políticas públicas são compreendidas, resumidamente, como “[...] o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”. Souza (2006) sintetiza sua definição como campo do conhecimento do governo em ação, algo semelhante à definição de Höfling (2001, p. 31): “[...] o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Esta última complementa:

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HÖFLING, 2001, p. 31).

As políticas públicas estão além de um movimento unidirecional ou bidirecional e contínuo, por exemplo, na simplificação da relação entre “Estado e sociedade”; “instituições e indivíduos”. Embora o papel do Estado e das instituições que o compõe seja primordial, principalmente nos países em desenvolvimento, para a formulação e implementação dessas políticas, a relação que envolve o processo de desenvolvimento na contemporaneidade opera em uma relação multidirecional e descontínua. Elas podem e são, em muitos casos, desenvolvidas por entidades de diversos modelos e envergaduras, a partir de outras tantas formas de reivindicação e elaboração, compartilhando de um conjunto de forças emergentes e/ou

divergentes que podem ser compreendidos como vetores em um campo multidimensional.

Segundo Souza (2006, p. 22):

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Ainda segundo a autora, é no período da guerra fria que as políticas públicas passam a ser utilizadas pelos governos, através da “valorização da tecnocracia”. Esse período, marcado por uma forte crise armamentista entre as potências EUA e URSS, desencadeia uma série de mudanças a nível global e local. No caso brasileiro, a década de 1950 é marcada pelo avanço da industrialização iniciada nos anos de 1930, expandindo-se para a região norte e nordeste do país, marcada, principalmente, pela fundação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), presidida, à época pelo economista Celso Furtado.

Frey (2000) reconhece que a pesquisa em políticas públicas no Brasil é recente. Frey (2000, p. 214) destaca a “ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas”. Ele ainda considera que falta um arcabouço teórico sólido o suficiente para constituir-se um “maior grau de generalização dos resultados adquiridos” (p. 214), isto é, as pesquisas especializadas e políticas públicas e sociais que estão, diferentemente dos países consolidados politicamente e institucionalmente, vulneráveis às mudanças conjunturais. Frey (2000, p. 246) comenta:

No Brasil como em outras recentes democracias, onde as estruturas e processos são sujeitos a uma dinâmica peculiar e a uma transformação contínua, o pesquisador pode se valer apenas de forma muito restrita de estudos primários preexistentes. Além disso, ele corre o risco de ter que enfrentar mudanças significativas até durante o próprio processo de pesquisa. Essas mudanças podem ocorrer não somente em relação à política material, objeto primordial de sua investigação, mas também às instituições políticas e ao policy network, ou seja, a rede dos atores políticos que determinam o processo político pode repentinamente mudar durante a realização do projeto de pesquisa. Particularmente no que diz respeito à política municipal, estudos de políticas públicas exigem a realização de levantamentos primários sobre as dimensões 'politics' e 'polity' nos municípios escolhidos, indo dessa maneira além da dimensão material das políticas setoriais.

Conforme observamos, o autor destaca a influência das dinâmicas de poder no caso do Brasil, a constante alternância de governos que não associam um programa político articulado com um projeto político de Estado e de governo. Como exemplo dessa questão, podemos citar a própria política de regularização de territórios indígenas e quilombolas, essa atividade diz respeito à responsabilidade do Estado como executor, no entanto a mudança de perfil dos governos brasileiros desde a redemocratização prejudicou a celeridade dos processos (como observamos no capítulo 1). Nesse sentido, a pesquisa no campo das políticas públicas que, majoritariamente, no Brasil, ocorre através de universidades e institutos de pesquisa vinculados ao Estado, ficam à mercê das próprias mudanças que também afetam suas estruturas, como também possuem acesso a dados ainda primários ou pesquisas que não constituíram resultados capazes de formular generalizações ao cenário do país, regional ou mesmo local.

Outro ponto interessante é o resgate dos termos *politics* e *polity*, ao lado de *policy*, configuram três ilustrações na ciência política que, segundo Frey (2000, p. 216) podem ser assumidas como: “[...] ‘polity’ para – denominar as instituições políticas, *politics*’ para os processos políticos e, por fim, *policy* para os conteúdos da política”. De acordo com o autor, os conceitos de *polity* e *politics*, aparecem como requerentes de enfoques nos estudos sobre municípios, esse fato reforça a presença de estudos que se debrucem sobre casos conjunturais e de conflitos que repercutem sobre as políticas.

Souza (2003a) também afirma que são recentes os estudos acerca da temática de políticas públicas. A autora aponta, sobre isso, alguns problemas: i) a escassez de acumulação de conhecimento; ii) a abundância dos estudos setoriais. Essas questões se alinham com a necessidade de, segundo Souza (2003a, p. 17),

[...] superar o que a literatura chama de primeira geração de estudos nessa área, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos.

Podemos compreender que a reivindicação da autora diz respeito à constituição de um campo de políticas públicas que seja forte, do ponto de vista da consistência teórico-metodológica, como também que seja levado em conta a sua constituição como um campo holístico (SOUZA, 2003b), que considere a integração entre várias disciplinas e olhares sobre o processo. Souza (2003b, p. 14) vai nos

dizer que: “As análises sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre que espaço cabe aos governos na sua definição de implementação”. Para Souza (2006), esses estudos de análises só foram possíveis através do entendimento sobre o que os governo fazem, ideia trazida por Meny e Thoeing (1992). Souza (2003b) alerta que sua defesa não diz respeito ao padrão de decisão exclusivo do Estado e do poder verticalizado, mas aborda a questão dos interesses que perpassam o campo.

As políticas públicas, como campo da ciência política, têm como fundadores Harold Laswell (1936), Hebert Simon (1957), Charles Lindblom (1959) e David Easton (1965). Esses autores são pilares históricos da área das políticas públicas, tendo, esses estudiosos, percorrido diversas temáticas como: 1. O ingresso dessa discussão como campo de conhecimento acerca de ações dos governos; 2. A construção de um escopo que possibilite a sistematização das ações entre atores, resultados esperados e a nivelção dos interesses envolvidos; 3. A superação da racionalidade como elemento chave, abrindo a área a outros elementos importantes para compreensão; 4. A delimitação e sistematização das políticas públicas como sistema de relações.

As análises de políticas públicas, além do já exposto, tornam-se fundamentais para constituição enquanto campo de conhecimento. Alguns modelos de análise são vigentes, entre esses estão, segundo Araújo e Rodrigues (2017): a) o modelo sequencial ou do ciclo político; b) o modelo dos fluxos múltiplos; c) o modelo do equilíbrio interrompido; e d) o quadro teórico das coligações de causa ou de interesse. No modelo ‘a’, *policy cycle*, segundo as autoras, as políticas são resultados, existe um comportamento cíclico; o modelo ‘b’, baseado na autonomia dos fluxos (dos problemas e das políticas, para um fluxo da política), onde cada ator desempenha seu papel com autonomia; modelo ‘c’, simplificada, é formado a partir da análise das continuidades e descontinuidades, demonstrando como o sistema institucional por si só promove mudanças “graduais”; por fim, o modelo ‘d’, nesse caso é levada em consideração a explicação das dinâmicas dos sistemas, principalmente a partir do subsistema político, da integração dos atores e de suas variáveis. Além desses, autores como Frey (2000) e Souza (2006) citam o neoinstitucionalismo, sobre a influência das instituições sobre as políticas públicas e o já mencionado ciclo das políticas públicas.

As políticas públicas passam por mudanças desde o início de sua consolidação como campo, incrementando novos elementos que corroboram com a percepção das políticas em si, mas que, entretanto, discorrem sobre um campo ainda mais amplo. Ao tratarmos das políticas públicas estamos discutindo o Estado em ação através de um governo sobre determinado setor, como compreendem Meny e Thoeing (1992).

Para Boneti (2017, 13),

Se entiende por políticas públicas el resultado de la dinámica del juego de fuerzas que se establece en el ámbito de las relaciones de poder, relaciones esas constituidas por los grupos económicos y políticos, clases sociales y demás organizaciones de la sociedad civil.

Sua concepção é formulada a partir dos pressupostos de que o Estado não pode ser compreendido como unicamente regido pelas elites econômicas e políticas, como também não podemos simplificar sua atuação dispondo para ele o papel de neutralidade, como se fosse mero fomentador da formulação e implementação de políticas. Ainda nessa temática, Rua (2014, p. 82) fala sobre as políticas públicas como *outputs*, na qual:

[...] os atores são agentes das organizações, o poder é dividido entre elas e os problemas são percebidos conforme o seu ponto de vista e a sua interpretação. As prioridades são definidas conforme os seus interesses. As soluções devem se ajustar aos procedimentos operacionais padronizados, conforme as rotinas desenvolvidas pelas organizações.

Os processos que compõe as políticas públicas, como elas em si mesmas, trazem um compêndio de interesses, instrumentos e conjunturas, no qual não existe a relação de interdependência e os processos se dão em um jogo de interesses. Esse jogo é compreendido como o processo que passa por etapas — ainda que elas não sigam uma lógica linear —, como constataremos ao longo deste texto. Pedone (1986, p. 11) define como primeira etapa do estudo sobre políticas públicas a “Formação de assuntos públicos e de políticas públicas – momento em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor. Isso contribui para a formação da agenda política composta de questões que merecem políticas definidas”.

Para Rua (2014), o ciclo de políticas é iniciado, como ela afirma, com a agenda que pode ser de “atores governamentais” e “não governamentais”. Esses atores não podem ser pré-determinados ou fixados, existe uma constante assunção dos atores que podem incluir determinadas comunidades, como atores não

governamentais que possuem uma agenda política de reivindicação. E, como ela cita, outra tipologia, atores visíveis (ex. Presidente da República; MST) e invisíveis (Acadêmicos; Burocratas). Além das Agendas, Rua (2014, p. 73) menciona os jogos de força, através das “Arenas Políticas”, segundo ela:

As arenas políticas não são espaços físicos, mas sim contextos sistêmicos, interativos, que configuram a dinâmica de atuação dos atores, definem as suas alianças e mobilizam o conflito entre eles a partir dos issues, das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades. As arenas políticas podem ser: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitucionais.

Classificadas como: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitucionais. A primeira, diz respeito aos bens e serviços comuns, que atendem às demandas gerais, como vacinação, construção de hospitais, entre outros. A segunda, diz respeito às políticas que parte de um construto social de desigualdade, assim as reivindicações partem da premissa do conflito pré-existente (seja ele velado ou não), exemplo disso a reforma agrária e a regularização de territórios de comunidades tradicionais. A terceira, trata das questões ligadas à regulação de segmentos, por exemplo, a regulação das empresas de telecomunicação. Por fim, a quarta arena, referente às demandas constitucionais que vão reger o jogo de interesses, baseando na constituição a estrutura e os organismos que estão em luta pela defesa de interesses. Rua (2014) menciona, na sua explanação, que as três últimas esferas são mais conflituosas. Contudo, nos últimos anos da década de 2010, pudemos ver o crescimento de um fenômeno político neoconservador que, ao mesmo tempo, se reivindica liberal (economicamente), baseado em visões sobre a política (também dotadas de um teor negacionista e obscurantista) que puseram em questão a dimensão menos conflituosa da arena distributiva.

Pedone (1986, p. 11) define a formulação de política pública como: “processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas, sob ponto de vista da racionalidade econômica, da racionalidade político-sistêmica ou da formulação responsável”. Isto é, sua visão se atém às racionalidades como elemento chave da decisão. Depois da formulação, nos ocupamos do poder decisório que, para o autor, se interliga à formulação, partindo da atuação dos “grupos de pressão” sobre os decisores.

Seguindo sua reflexão, Rua (2014) traz uma visão ampla e aprofundada da nova configuração dos espaços de debate e dos modelos decisórios. Na sua visão,

podemos entender o processo mais integrado. Ela discorre sobre os conflitos de interesse e, em seguida, sobre os modelos de decisão. Rua (2014, p. 88) nos diz: “Estritamente falando, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc”. Após o conflito e a consolidação de uma decisão política encerra-se, de acordo com a autora, o processo de formulação da política.

A implementação da política pública para Pedone (1987, p. 31) consiste na execução da política após a formulação. Para ele, isso ocorre interrelacionando com todos os envolvidos:

A implementação de políticas públicas envolve ações por indivíduos ou grupos públicos ou privados que se destinam a atingir os objetivos colocados em decisões anteriores. Isso não só envolve a primeira ação como também aquelas ações posteriores destinadas a corrigir pequenos desvios ou mesmo realizar grandes mudanças nas políticas.

Pressman y Wildavisky (1998), por seu turno, vão compreender a implementação como processo que segue desde o estabelecimento de metas e a execução das ações. No seu estudo, os autores demonstram como existem obstáculos de diversos níveis entre as expectativas da implementação de um programa. Com uma visão similar a respeito da conceituação pós-formulação, Rua (2014, p. 89) pensa a implementação como a etapa que ocorre após as decisões,

Na prática, a implementação pode ser compreendida como o conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública.

A autora enxerga então a implementação após a decisão, depois da consolidação da agenda e do poder decisório. Esses passos são vistos de modo integrado. Para Vaquero (2007, p. 139), compreende que:

[...] la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

Em seu trabalho, Vaquero (2007) discute a questão da burocracia como parte das investigações do campo das implementações com grande destaque, partindo da análise das organizações no tocante a essa questão. Esse debate é superado com a discussão sobre os enfoques *top-down* e *bottom-up* que, segundo ele, ampliam o

número de fatores que podem agir sobre a implementação. O enfoque *top-down* trata da análise sobre as tomadas de decisões e objetivos, de acordo com Vaquero (2007, p. 145), analisa: “a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política”. O enfoque *bottom-up*, diferentemente, Vaquero (2007, p. 147) analisa com foco no processo a partir de baixo, e é útil pois: “El enfoque bottom-up ofrece una metodología útil para identificar la “estructura de implementación”. Similarmente, ele concluí: “ofrece a los especialistas la libertad para evaluar la capacidad de las organizaciones privadas y las fuerzas del mercado para solucionar problemas e identificar consecuencias”.

Além dos modelos até aqui citados, o autor mexicano coloca o terceiro enfoque intitulado de híbrido, para tanto Vaquero (2007, p. 148), recorre ao *Advocacy Coalition Framework (ACF)*: “a) buscar alternativas para las “etapas heurísticas”, b) sintetizar lo mejor de los enfoques top-down y bottom-up, y c) producir una teoría del proceso de política o “policy process””. Esse enfoque discorre sobre a influência das redes políticas nas decisões através dos subsistemas políticos.

A implementação de uma política é reflexo de um processo que muitas vezes está associado às esferas políticas que operam – ou pretensamente opera – em uma relação endógena e integrada, para uma relação exógena. Isto é, ao mencionarmos a implementação de uma política pública, estamos necessariamente falando também de organizações políticas e sua cultura política interna, que pressupõe hierarquia e integração, sistema político e administrativo, conflitos sociais e burocráticos, processos sistemáticos e valores em jogo. O trabalho de Pressman e Wildavisky (1998) focou nessa questão da implementação da política e nas expectativas e projeções da alta cúpula em Washington (DC, EUA) e, de fato, na implementação em Okaland (Califórnia, EUA).

De acordo com D’ascenzi (2013, p. 101):

O campo dos estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras.

Conforme a implementação de uma política pública ocorra, também entram em movimento uma série de artefatos do organismo jurídico-político do Estado, em

constante conflitos internamente ou externamente, isto é: produtos das relações sociais entre burocracia e instituições e a sociedade envolvida. Portanto, esses estudos de implementação estão interligados a outro conjunto de campos interdisciplinares, que perpassam a cultura política e institucional, estando sujeito a melhorias na ordem de execução.

A avaliação de uma política pública ou de um processo de implementação vai ser o elemento chave na compreensão sistemática desses processos. Esse campo de estudos, de acordo com Faria (2005), tem seu *boom* a partir da década de 1960 com programas no EUA. Segundo autor, na década de 1980 e 1990, a avaliação passou ao serviço da reforma do Estado. A partir de sua análise da institucionalização da avaliação de políticas públicas na América Latina, Faria (2005) vai ainda considerar que a avaliação tem sido classificada como *timing*, ou seja, ocorre antes, durante e depois da implementação. No entanto, também considera diversos problemas na sua utilização, principalmente quando tratam-se de questões que envolvem a ciência política (questões eleitorais, cabe destacar) e as resistências que persistem no uso das avaliações como instrumento balizador.

Figueiredo e Figueiredo (1987) consideram que as pesquisas de avaliação de políticas públicas ocorrem no Brasil somente a partir dos anos de 1980. Figueiredo e Figueiredo (1987, p. 108) apresentam uma clássica discussão sobre o campo no qual coloca a avaliação política como: "(...) análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra". Em contraponto, a avaliação de política conta com o apoio de todo o arcabouço da pesquisa social, considerando que as políticas objetivam, de acordo com Figueiredo e Figueiredo (1987, p. 109): "a) gerar um produto físico, tangível e mensurável; e, b) gerar um impacto, que, tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões". Também vão considerar dentro da avaliação de política duas razões: moral e instrumental. A primeira, resumidamente compreendendo motivações como justiça social, princípios alinhados com os objetivos, entre outros. E a segunda, vinculada à implementação da política ou programa, o que seria a produção de dados de monitoramento.

Figueiredo e Figueiredo (1987) vão considerar como principais linhas de avaliação a de processo e de impacto. Aquela ligada ao processo em

implementação, se ocorreu uma implementação de acordo com os princípios estabelecidos. Essa última, diz respeito aos efeitos da implementação. Pedone (1987) afirma que a avaliação de impacto se situa sobre a questão “como” essas políticas modificaram a sociedade, suas consequências, e etc.

Pedone (1987, p. 35) compreende a avaliação de uma política como um processo situado antes da implementação. Ou seja, na etapa de formação de agenda e formulação da política, que em seguida é implementada. De acordo com o autor:

A análise e avaliação de políticas públicas pode ser melhor entendida como um subconjunto dos estudos de políticas públicas sendo rigorosa, técnica e prescritiva. Inicia-se com o que aconteceu ou acontece e está interessada em descobrir modelos alternativos de ação de uma política particular.

A avaliação de uma política pública para Draibe (2003) está ocasionalmente situada entre o modelo *ex-ante* e *ex-post*, tratam-se de modelos que situam a política ou programa a ser avaliado durante, ou depois de sua implementação. Para a autora, a pesquisa de avaliação visa conhecer os produtos de uma política, o processo de execução, meios e resultados. Draibe (2003, p. 18) também salienta que as avaliações têm “objetivos de verificação de eficácia, de eficiência e de *accountability*”. Para ela, essa pesquisa pode ir por um rumo de avaliação de resultados ou de processo.

A avaliação de impacto ou de resultado considera, principalmente a análise dos indicadores de desempenho e de resultados, e os indicadores de impacto. Esse modelo de avaliação diz respeito às mudanças na realidade impactadas pelo programa ou pela política. A avaliação de processo condiz com a pesquisa sobre uma política ou programa em pleno desenvolvimento de implementação, o que pode gerar uma contribuição para a melhoria da implementação do programa. Nesse último modelo, torna-se importante a compreensão e identificação das estratégias da implementação, bem como dos conflitos, das resistências, dos atores envolvidos, dos conflitos.

Em suma, Draibe (2003, p. 39) afirma:

Uma efetiva avaliação ocorre exatamente quando se põem em relação tais resultados e os processos pelos quais foram produzidos (avaliação de processo e medidas de eficácia e eficiência); tais resultados e as mudanças que o programa provoca na realidade sobre a qual incide (avaliação de impacto e efeitos; medidas de efetividade).

Como pudemos notar, a autora foca no tripé eficácia, eficiência e efetividade, para embasar sua visão sobre a pesquisa em avaliação de políticas ou programas. Segundo ela, tanto os resultados como o processo, devem estar submetidos às avaliações. Não se pode compreender a avaliação, nem mesmo as políticas como um conjunto isolado, sob o qual incidem interferências ou que a lógica interna sua execução seja invariável. Por essa razão, mesmo a avaliação de implementação deve ir além do processo de descrição do sistema e do processo.

Arretch (2003, p. 47) nos diz:

A implementação, por sua vez, corresponde a uma outra fase da “vida” de um programa, na qual são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos com desejáveis, sejam alcançados. Embora possa ocorrer coincidência entre a figura dos formuladores e a figura dos implementadores, é muito raro que isso ocorra. Na prática, qualquer política pública é de fato feita pelos agentes encarregados da implementação.

A autora compreende a implementação como uma atividade que é um campo de incertezas, já que está diante de uma realidade que, ainda que tenha sido discutida e traduzida em objetivo, pode esbarrar em outras variáveis do processo que operam modificando o transcorrer da implementação. Essa atividade lida com o conflito de interesses que se mesclam às condições reais e conflitantes de sua execução. Ela atribui isso ao campo da administração pública, através de uma mutação constante que não está sob controle dos implementadores.

Para Arretch (2003, p. 52),

Uma adequada metodologia de avaliação não deve, portanto, concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois, como espero haver demonstrado, independentemente da “vontade política”, da ética ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública. Com efeito, uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios a vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados.

Ela ainda complementa:

Além disso, uma adequada metodologia de implementação deveria concentrar-se no exame das razões pelas quais a distância entre objetivos e a metodologia de um programa – tal como previstos por seus formuladores –, bem como sua implementação efetiva, ocorre por decisão dos próprios agentes implementadores.

Na sua compreensão, três indagações podem nortear a pesquisa avaliativa: o conhecimento por parte dos agentes implementadores do próprio programa; a aceitação dos objetivos do programa; e as condições institucionais de

implementação do programa. Essas três linhas norteiam uma pesquisa de avaliação de implementação, compreendendo, de acordo com a autora, 2 agentes principais no processo: agentes formuladores e implementadores.

Conforme apontam autores como Viana (1996) e Draibe (2001), a avaliação de uma política pública pode assumir um caráter de *ex-ante* ou *ex-post*, sendo constituída, essa última, em dois modelos, a avaliação de impacto e de processo. A avaliação de impacto, segundo Viana (1996, p. 35): “(...) tem como objetivo medir os resultados dos efeitos dessa política”. Enquanto a avaliação de processo, ele completa:

(...) distingui-se da avaliação de impacto pelo objeto e objeto de estudo. Seu objeto é a aferição da adequação entre meios e fins, considerando o contexto em que a política está sendo implementada os aspectos organizacional e institucional, social, econômico e político.

Mendes e Sordi (2013, p. 99) acrescentam às duas avaliações acima citadas, mais uma, elas distinguem *ex-post* da avaliação durante a realização. De acordo com as autoras, a primeira diz respeito ao término do programa, enquanto a segunda “busca fornecer informações sobre o andamento do programa ponderando os resultados. Avalia mudanças situacionais, para identificar até que ponto está sendo cumprido e realizado o programa estabelecido”. Podendo, ainda de acordo com elas, possuir um caráter formativo ou somativo, esse se referindo ao *feed back* aos responsáveis e aquele correspondendo às contribuições para melhoria.

A avaliação pode ser classificada como: externa; interna, mista e a autoavaliação (MENDES; SORDI, 2013). A primeira diz respeito aos avaliadores como sujeitos externos à instituição implementadora, a segunda, ao contrário, se dá através de uma participação de dentro do órgão. A terceira corresponde à mescla entre as duas primeiras e a quarta corresponde à avaliação dos próprios implementadores. Em sua proposta metodológica, as autoras sugerem que além das já mencionadas avaliações de eficácia e eficiência (DRAIBE, 2001), a pesquisa inclua na Avaliação a instrumentação do programa, nesse caso compreendendo: a cobertura do programa; a avaliação da implementação que corresponde à operacionalização; a avaliação do ambiente, os pontos favoráveis ou desfavoráveis; do rendimento pessoal, corresponde a competência dos envolvidos com o processo (MENDES; SORDI, 2013). Anterior a essa avaliação, elas colocam a avaliação do plano e conceituação do programa. Nesse caso é avaliado a proposta formal, os potenciais do programa, segundo elas, com base em 3 aspectos: a) avaliação da

situação problema; b) avaliação do diagnóstico; c) avaliação do plano de conceituação.

3.2 A AVALIAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO DA COMUNIDADE DE AROEIRA

Nossa avaliação do processo de regularização da comunidade de Aroeira está pautada a partir das seguintes categorias: **1º o processo de mobilização; 2º implementação da regularização; 3º as conquistas advindas do processo de regularização.** Analisaremos as falas da comunidade e dos demais atores, procurando relacioná-los com os dados acerca da regularização. Essas categorias são transpassadas por micro e macro relações que formam um quadro de visualização do processo a partir da ação dos sujeitos, dos atores e dos agentes, através do agenciamento. Essas ações refletem o espaço de discussão na comunidade, como um espaço político de conflito e de ação articulada. Demonstraremos como dessas relações se produziram efetivações na vida dessas pessoas.

Para Touraine (1994, p. 220):

[...] O indivíduo não é senão a unidade particular onde se misturam a vida e o pensamento, a experiência e a consciência. O sujeito é a passagem do ID ao EU, o controle exercido sobre o vivido para que tenha um sentido pessoal, para que o indivíduo se transforme em ator que se insere nas relações sociais transformando-as, mas sem jamais identificar-se completamente com nenhum grupo, com nenhuma coletividade. Por que o ator não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, mas aquele que modifica o meio ambiente material e sobretudo social no qual está colocado, modificando a divisão do trabalho, as formas de decisão, as relações de dominação e as orientações culturais.

A comunidade de Aroeira se desenvolveu enquanto sujeito e, em seguida, como ator social. Isso é percebido nas falas obtidas através de entrevistas e nos grupos focais, ficando mais nítido nas vozes das mulheres. Todos esses e, sobretudo, as mulheres da comunidade, enxergam uma integração do processo de regularização, com as mudanças que advém do mesmo. Porém, essas relações não são mais pautadas em uma entrega de produto (seja uma política ou um programa social) feita de modo vertical, ao contrário surge uma horizontalidade adquirida a partir do reconhecimento de sua cultura e de sua identidade, socialmente articulada. O que isso nos diz? Agora as conquistas advém de um direito conquistado, de um lugar no campo político, na qual a voz da comunidade deve ser ouvida, não por meio da verticalidade política, mas sim da horizontalidade política, na qual os sujeitos

estão situados como vetor político, ator que muda a realidade. A comunidade age contrariamente ao que já está estabelecido dentro e fora, isto é, não se trata mais de assumir uma posição de inferioridade nas relações externas com a cidade, os órgãos públicos, ou demais atores.

A concepção do que é um ator social de Touraine (1994) se assimila a noção de agente de Amartya Sen (2009). Para Sen, o agente é aquele que transforma sua própria realidade. São as mulheres, por exemplo, que agem para evitar o possível fechamento da estrada que liga a comunidade à sede da cidade. Elas passam a reivindicar o reconhecimento e cobrar a demarcação do seu território tomado. Em suas palavras, o autor indiano nos diz que:

[...] o papel de uma pessoa como “agente” é fundamentalmente distinto do papel dessa mesma pessoa como “paciente” (embora não independente desse último papel). O fato de que o agente pode ter de ver a si mesmo também como paciente não altera as modalidades e as responsabilidades adicionais inevitavelmente associadas à condição de agente de uma pessoa (SEN, 2009, p. 221).

Complementando:

[...] compreender o papel da condição de agente é essencial para reconhecer os indivíduos como pessoas responsáveis: nós não estamos apenas sãos ou enfermos, mas também agimos e nos recusamos a agir, e podemos optar por agir de um modo e não de outro. Assim, nós – mulheres e homens – temos de assumir a responsabilidade por fazer ou não fazer as coisas (SEN, 2009, p. 221).

A compreensão de Sen sobre a condição de agente é justamente a condição de tomada de consciência e de papel, como também da responsabilidade de agir ou não agir entorno a uma questão ou problema. Obviamente, isso passa pela ótica do sujeito que se reconhece, partindo de onde ele está ou como ele vê. Ambas as citações de Sen (2009) discutem a participação da mulher na sociedade e sua condição de agente. Nesse texto, essas citações são fundamentais para situar a condição de agente. Para ambos os autores, ator como agente, a condição está enlaçada à necessidade de mudança, da transformação. Sen, no entanto, insere o indivíduo já como um estágio incluso da responsabilidade. O agente em Sen parte da experiência e da responsabilização já no indivíduo, para ascender à condição de agente como transformador. Ou seja, abre um diálogo sobre o processo de consciência, uma *práxis* política e pedagógica, como também ética e política, para autores como Freire (2014) e Dussel (2007; 2012). A formação do agente é um processo pedagógico, passa pela leitura de mundo de sua realidade, parte da sua

localização nesse mundo, passa pela formação dos seus valores, da sua crítica até condição de reflexão e de ação, ou seja, uma *práxis*. Isto é, a comunidade quilombola toma consciência; torna-se sujeito político, pois os indivíduos se tornam sujeitos, mais do que isso, estão agora cientes de suas condições sociais e da possibilidade da tomada de decisão sobre manter tudo como está ou encarar uma luta transformativa. Existem os meios, a experiência, mas, sobretudo, a consciência de que se deve mudar. Assim, se formam agentes.

Nossa avaliação utiliza o conceito de ator social como um ente que faz parte do jogo político, que assume uma função social dentro das arenas de debate, mas diferem do agente, esse é aquele que transforma um cenário, ou seja, vai além da função pré-estabelecida. O papel da transformação passa ao agente, que, nesse caso, está em contínuo processo de formação política, social e ideológica, ou seja, o agenciamento. O conceito de agente de Sen (2009) é uma das bases da nossa avaliação.

A formação do agente é o produto de um conjunto de funcionamentos que, segundo Sen (2009), corroboram com a constituição de um conjunto capacitário que lhe permite agir em prol de um objetivo. A partir da regularização do território, inúmeras políticas e programas foram implementadas na Aroeira. Parte desse compêndio garante à comunidade os funcionamentos necessários para que os agentes possam lutar para eliminar suas privações, por exemplo, a comunidade adquire uma escola de alfabetização de jovens e adultos, adquire um poço que garante água potável para beber e utilizar na produção rural, entre outros. Partindo dessas garantias é que a comunidade pode lutar e conquistar efetivações, isto é, a demarcação da terra e a titulação *a priori*, mas, também, a ampliação de suas potencialidades coletivas e individuais que refletem em outros campos das suas vidas. Ou seja, agora se pode vislumbrar o ingresso no ensino superior, o acesso a outras tecnologias de comunicação, entre outros.

Essa formação e esse processo de luta são construídos em meio a um espaço de conflitos (incluímos nesse sentido as disputas diversas dentro e fora da comunidade). No caso da política de regularização, dada sua dimensão, ela é um macroespaço que abarca alguns microespaços, entre eles a associação, que representa um instrumento e, também, um espaço de ação política da comunidade que, apesar de ser criticada em certos momentos, foi fundamental para a relação

entre comunidade e Estado, o poder público em geral. Como afirma Chauí (2008, p. 68): “A democracia não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos”. A presença desses conflitos é uma evidência da formação de um espaço democrático, assim como, sua intensificação, migrando para uma zona de confronto radical, pode representar uma distorção da ideia de democracia. Na comunidade, os conflitos podem se dar no âmbito interno, como disputa por narrativas e relações de poder; ou no âmbito externo, quando há uma divergência quanto à parcela de terra reivindicada pela comunidade e os interesses de fazendeiros locais.

A política de regularização foi e é um espaço de produção, reprodução e discussão/resolução de conflitos, de disputas. Foi a porta para uma inserção da comunidade de Aroeira no campo político (além da comunidade). A comunidade é sujeito e atua no jogo político objetivando sua regularização e o que advém dela e a caracteriza, sendo a regularização também um campo da política. Para Bourdieu (2011, p. 201), o campo político é um microcosmo do mundo social, de certo modo autônomo, como ele também menciona: “um campo de forças, e um campo de lutas para transformar as relações de forças”. Ainda para ele, se trata de um campo onde se formam agentes para atuarem nele: “reconhece-se a presença ou existência de um agente em um campo pelo fato de que ele transforma o estado do campo” (BOURDIEU, 2011, p. 202). Ou seja, a comunidade e seus membros vão se inserindo gradativamente no campo político, articulados e impulsionados a partir dos seus processos de regularização. Nele podem agir como pessoas de direito, assim como o movimento negro e quilombola se assume como sujeito de direito e age dentro da correlação de forças em diferentes níveis. Dessa forma, a ação política é produzida pelos agentes.

Partindo disso, a regularização pode ser tomada como um processo que insere de modo ativo a comunidade na sua empreitada pela regularização. Isto é, justapõe a comunidade no campo político, nas arenas políticas de discussão, toda a comunidade é envolvida nos procedimentos, passa a lidar com atores, como aqueles que ocupam um papel social, institucional e politicamente localizado em uma estrutura formal ou campo de ação e de convergências de forças, tal como o Estado, entre outros. A comunidade lida com uma nova linguagem, um novo vocabulário, que deve lhe garantir o direito tanto à terra, como as demais conquistas sociais. A regularização de território é uma política catalisadora que impulsiona outras políticas

públicas, sem as quais a própria regularização ficaria descaracterizada. Isto é, ela exige um arcabouço de políticas públicas que dão sustância política, social e econômica às comunidades, para que elas tenham condições de darem continuidade ao modo tradicional de vida. Assim, não se trata apenas da terra, mas a regularização exige um conjunto maior de políticas que se alinham com seu escopo direta ou indiretamente. Exemplo dessa articulação foi a instituição do PBQ, que possuía um conjunto de múltiplas políticas públicas e programas sociais, ligados diretamente ao 1º eixo, o acesso à terra.

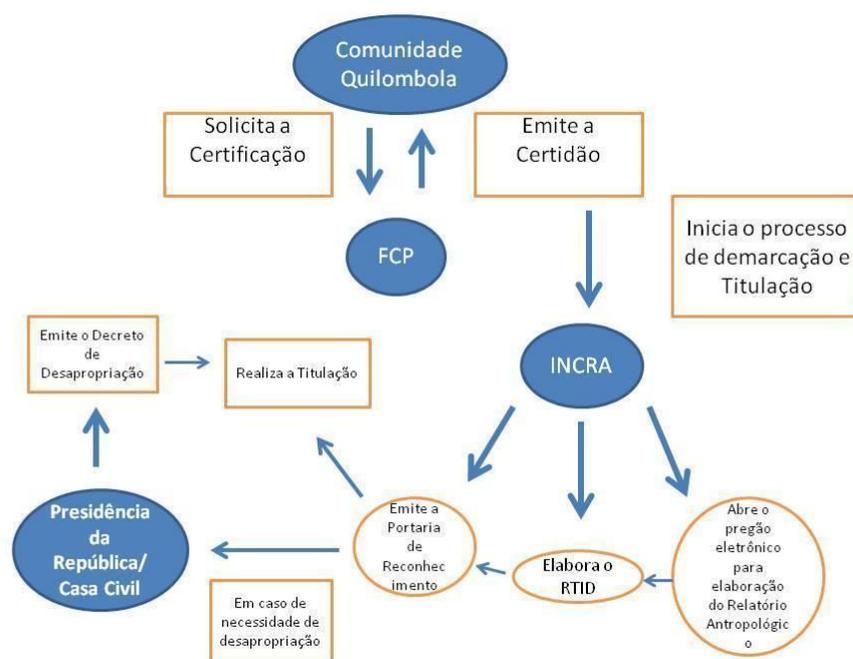
Embora a regularização seja coercitiva, ela presume um interesse do indivíduo que necessariamente tem de se reconhecer: como sujeito (primeiramente), mas seguido de um processo de compreensão e de formação que o localize historicamente, politicamente e socialmente, instigando-o a entender sua realidade, a criticá-la e a modificá-la (se preciso), a partir de um conjunto de disposições adquiridas, que culminam na sua condição de agente e na constituição do que Bourdieu (2014) conceitua como *habitus*. Ele vai sendo constituído partindo de uma relação de exterioridade, ou seja, comunidade e o Outro (fora dela mesma). Essa sistemática é uma relação entre o estágio atual das coisas para um sujeito e a construção metodológica e de objetivo para um estágio desejável dentro do horizonte factível, ou seja, até onde é possível ir, partindo de onde e do que tenho a disposição para conquistar. Os instrumentos que estão à disposição ou em via de construção, estão presentes nas interfaces dos campos (micro e macro espaço).

Em outras palavras, a comunidade quilombola e seus membros passam a se conhecer como sujeitos de direitos, se situam na própria história e vislumbram o que é possível mudar e como podem fazer. Mais do que isso, eles irrompem, por reconhecerem também a necessidade de mudança social, por criticarem a condição onde estão e reconhecerem essa condição social como mutável; injusta (*a priori*), o que exige que o desejável se torne o necessário a ser feito. Isso torna a regularização, embora coercitiva, como mencionamos, necessária para que se efetive uma mudança na busca pela justiça, na correção do que está socialmente constituído de modo que eles foram excluídos. Abre-se então um processo de agenciamento (pedagógico e político) que vai exigir a assunção de um novo *habitus*, dentro e fora da comunidade, localizado no plano político. Como exemplo, a comunidade quilombola sabe, a partir dessa sistemática, que é desejável possuir o

título da terra e ter acesso à água potável, porém esse elemento de desejo é algo da qual a própria comunidade foi privada. Portanto, o desejo aqui é, sim, a sua condição de existência do sujeito, esse desejo de mudar/transformar é também um imperativo moral, ético e sociopolítico. Reconhece a negação do direito, assume a tarefa de pensar e de se indignar com sua situação de vítima ou de excluído ou de oprimido. Porém, ocorre também a assunção do processo de localização política e social no qual agora ele age para transformar, dentro do campo político, ele é o agente.

A política de regularização é um espaço sociopolítico, no qual as comunidades e seus membros lutam pelas transformações, digamos que é um processo de conquista de cidadania. A entrada nesse campo exige a formação dos agentes, eles agora capazes de entender os seu papéis e potenciais na sociedade e na história, dão início à regularização como um grande arcabouço de titulamentos para realização de efetivações em suas vidas, para utilizarmos termos de Sen (2009). Na medida em que os agentes assumem um papel político, passam a integrar um novo corpo de linguagens, de códigos, como também as burocracias. Diante disso, os agentes passam a lidar não somente como uma formação individual, como também com a constituição de instrumentos de ação, daí surgem as associações comunitárias, os representantes da comunidade, as técnicas de arrecadação de fundos. Mas, sobretudo, eles passam a assumir uma postura de protagonismo das próprias reivindicações. Isso culmina na mudança na forma de ação e de linguagem, desde os formalismos institucionais, como a solicitação de transporte para ir até um encontro com outras comunidades, até mesmo a posição ativa das mulheres que podem reivindicar junto ao prefeito uma mediação com um fazendeiro local, já que ambos pleiteiam a terra em questão.

Assim como a regularização é um campo político e um campo na política, ela possui internamente outros espaços (relação micro e macroespacial), outros campos automaticamente políticos. Além dos já citados, temos a relação institucional-burocrática, que compõe o processo de regularização e no qual atuam os agentes. Já explicamos no primeiro capítulo, mas reforçamos aqui no fluxograma abaixo uma síntese do processo de regularização:



Fonte: do autor

O fluxograma acima demonstra como ocorre, institucionalmente, o processo de regularização de territórios quilombolas. Contudo, essa realidade ideal e funcional, não opera de modo eficiente. No caso da Comunidade Aroeira, o processo demorou mais de 10 anos para, então, obter a portaria junto ao INCRA. Essa demora pode ter sido um reflexo das mudanças na estrutura governamental, que haviam começado a mudar a partir de 2003. Os processos das comunidades vizinhas à Aroeira tiveram um prazo muito reduzido em comparação ao dela, estavam certificadas com menos de três anos após terem dado entrada no cadastro da fundação.

Reafirmando nossas categorias de análise, temos, respectivamente: **1ª o processo de mobilização; 2ª implementação da regularização; 3ª e as conquistas advindas do processo de regularização.**

No tocante ao processo de mobilização, identificamos que houve uma participação ativa da comunidade nesse processo. As falas durante os grupos focais, nas entrevistas e através do relatório antropológico, revelam um potencial presente e em contínuo crescimento dos membros da comunidade nas decisões ou nos rumos a serem tomados pela comunidade por meio da associação. A participação dos membros da comunidade ocorre de diversas maneiras, desde a ida até as reuniões, até a participação em eventos com outras comunidades, a

reivindicação de alguma melhoria ou da resolução de um problema, a atuação nos programas que chegam à comunidade, entre outros, que ficaram demonstrados ao longo das entrevistas, dos GF's e no acompanhamento dos relatórios, documentos e diversos outros materiais.

Como podemos constatar, a comunidade participou ativamente das reuniões para elaboração do relatório antropológico e naquelas em que precisaram tomar algumas decisões, como, por exemplo, nas reuniões junto aos profissionais ligados à empresa de transmissão de energia eólica, um processo que se liga indiretamente à regularização da comunidade, pois parte do reconhecimento enquanto quilombolas. Falam das mudanças que ocorreram e do que ainda faltam ocorrer na comunidade. A participação da comunidade no processo de regularização foi intensa no quesito de estarem juntos aos órgãos envolvidos nas etapas iniciais. No entanto, a participação posterior, ligada ao acompanhamento e mesmo à compreensão do que representa um processo de regularização, é algo frágil, mas que está relacionada à paralisação do processo na reta final. Não há muito o que ser feito para acelerar o processo, essa também é uma visão que identificamos na fala do antropólogo do INCRA. As ações nesse sentido ficam restritas a cobrar das autoridades competentes a aceleração, mobilizar e articular as demais comunidades e integrar-se aos movimentos sociais que acompanham a execução da política e outras questões que envolvem as comunidades quilombolas.

A comunidade de Aroeira se mobilizou para conseguir iniciar o processo de regularização do território. Principalmente, a partir do apoio e orientação de diversos agentes e atores externos, como antropólogos, movimentos sociais e seus militantes, mas, sobretudo, algumas pessoas que auxiliaram a comunidade na compreensão dos processos que lhes assegurariam acesso às políticas públicas antes mesmo da regularização institucional. O acesso às políticas públicas e programas sociais, foi não apenas um objetivo, mas um espaço de luta política que culminou na abertura de um processo maior, a regularização do território da Aroeira.

O reconhecimento do processo de regularização se dá principalmente através do entendimento dos membros da comunidade, homens e mulheres, da integração entre os programas e políticas públicas conquistadas. Para a comunidade, a regularização representa um movimento que, embora objetive o título, vai mais além do que ele. Trata-se de um processo de transformação da realidade, percebida por

membros da diretoria da associação, pelos participantes do GF, pelos demais entrevistados e por meio dos resultados. As conquistas realizadas no âmbito individual e coletivo, já culminam no aparecimento de efetivações nas vidas das pessoas.

A comunidade sempre foi ciente do processo histórico que retirou parte de seu território, mas somente a partir do momento em que encampa a luta política por direitos, passa a tomar consciência do que representava a regularização e o acesso às políticas públicas, por meio da mobilização. A comunidade se assumiu como sujeito de direito, encampou uma luta política e social, tendo internamente agentes que passaram a transformar a própria realidade. Para tanto, se integraram aos movimentos negro e quilombola, para reivindicar sua agenda de reconhecimento. Esse processo, ao longo dos anos, foi sendo ampliado. E, atualmente, é notável um processo de agenciamento na comunidade (internamente), que está implícito em praticamente todos os discursos, desde a direção da associação, às mulheres que reivindicam mais mudanças ou podem enfrentar uma luta política na localidade, como também no anseio de que os jovens deem continuidade ao processo.

Contudo, ainda existe uma realidade dura a ser enfrentada. Apesar das mudanças que advém da regularização, permanecem os problemas relacionados à água, mesmo com as políticas já implementadas o problema ainda persiste. Alinhado com a temática da água, está a da produção rural e do emprego, inúmeras famílias precisam buscar fora da comunidade oportunidades de trabalho e de geração de renda, até então estão ainda dependentes essencialmente de programas de distribuição de renda. As disputas internas representam um fator de vida ativa política, essas disputas são elementos que evidenciam a construção de um espaço de discussão, o que reforça a construção de uma democracia interna. Até o fim de nossa pesquisa, constatamos que a comunidade lida bem com essas disputas no geral, mesmo assim existem relações de força que inibem a participação de alguns. No entanto, predomina o interesse coletivo.

A nossa segunda categoria de avaliação é da **implementação do processo de regularização**. A participação desses homens e mulheres no processo de regularização em sua implementação, está aliada à condição de reconhecimento do que é a regularização, onde e quando ele começa e quais etapas devem se seguir. As mulheres reconhecem o processo através das mudanças ocorridas na

comunidade, em alguns momentos elas se recusam a admitir que as coisas mudaram ou melhoraram. Contudo, elas insistem na verificação de que mudanças ocorrem e assumem isso como positivo. Entendem as disputas internas, mas evitam assumir o protagonismo do processo e transmitem aos homens o “poder” de responder com mais precisão às perguntas realizadas. Os homens identificam poucas mudanças ou preferem não comentar. Eles deixam transparecer as disputas internas na associação. Alguns deles entendem que o processo regulatório é iniciado antes dos anos 2000. Isto é, não reconhecem os limites a partir dos marcos institucionais da política, apesar de construírem uma narrativa de luta que é realizada, para eles, pelos mais velhos.

Todos os dois grupos conseguem identificar mudanças e dissociar aquelas que estão na alçada direta (a certificação, a realização da demarcação e a emissão do título) e da alçada indireta (ou seja, acesso à energia, à água, à escola e aos produtos de programas como Brasil Quilombola), esse fato indica que a comunidade é consciente dos limites do processo regulatório. Parte disso é derivado dos problemas que ocorrem pela descontinuidade no processo de formação política inerente à comunidade e à regularização. Com isso, eles inferem que a regularização se trata de um processo integrado, que lhes garante a base para a realização de ação política. O título de posse da terra, o “INCRA”, como é conhecido por alguns habitantes da Aroeira, é fundamental para tomada de decisões específicas com a terra. Mas a regularização, enquanto processo, lhes garantem titulamentos necessários no campo político, pedagógico e institucional, por exemplo: os direitos que advém do reconhecimento como comunidade, as formas de atuar politicamente dentro e fora da comunidade e a emissão da certidão que legitima a autoidentificação. Mais explicitamente, a comunidade através da regularização pode garantir (como já tem garantido): o acesso à água potável e encanada, à educação, ao crédito rural, à utilização da terra, às conquistas derivadas da certificação como barragem, sede e equipamentos da associação. Mas além dessas conquistas, a comunidade forma agentes que se preparam para exercerem o poder de fala tanto coletivamente como individualmente.

As políticas que chegam à comunidade por outros meios, como é o caso da sede da associação e da barragem, ou as casas de alvenaria adquiridas pelo “Minha casa, Minha vida”, são reconhecidas distintamente das conquistas diretas da

regularização. Isso não anula a existência de uma compreensão de que elas estão integradas ao processo regulatório de alguma forma, já que tiveram acesso por serem quilombolas, se reconhecem enquanto sujeitos diante do Outro, no caso a empresa que implementa a linha de transmissão, que tem para com eles uma responsabilidade. Todas as falas apresentaram essas distinções, entre os tipos de política que chega à comunidade. Foi comum encontrarmos nos discursos uma indagação enquadrada na seguinte função: Mudança A é diferente da Mudança B, elas se parecem/se ligam, mas são distintas. Por exemplo, as casas de alvenaria chegaram através de um programa do governo federal que voltou um eixo para os quilombolas, ou seja, não se trata do título da terra, nem do acesso ao crédito rural (que depende da posse da terra), mas sim de um programa que chega à comunidade partindo da regularização, mas não representando ela em si mesma.

Em suma, na leitura das mulheres, a chegada do poço, da luz, da escola, entre outros programas, representam mudanças e dizem respeito ao processo de regularização, mas como constatamos, elas ainda afirmam a necessidade do título. Para os homens, existem mudanças que representam o processo de regularização, o título também é fundamental, porém eles deixam muito mais evidente as necessidades de trabalho e de renda, normalmente eles tem de deixar a comunidade em busca de trabalho quando faltam recursos.

O processo de implementação da regularização da comunidade da Aroeira correu tranquilo, embora existam conflitos velados, como por exemplo, no tocante à demarcação das terras junto a alguns fazendeiros locais. No campo burocrático, o processo está praticamente finalizado. O principal obstáculo da conclusão são as posições políticas e ideológicas do atual governo. Isso ocorre, devemos ressaltar, também devido à morosidade do Estado na regularização da comunidade. A Aroeira começa a ser regularizada no ano de 2006, só recebendo a certificação em 2017. Isso comprometeu o processo, já que culminou em um atraso que empurrou a comunidade ao poder de decisão de um grupo político conservador, que age na contramão das políticas de reconhecimentos implementadas pelo Estado brasileiro desde 1988 e, também, contrariamente ao consenso científico e político do mundo contemporâneo que preza pela regularização e reconhecimento das comunidades tradicionais. Inclusive, reconhecendo o seu importante papel na preservação do meio ambiente, por meio do seu modo de vida tradicional.

Podemos afirmar que a implementação da regularização do território promoveu a conquista de um conjunto capacitário, como menciona Sen (2009), repleto de funcionamentos que geram autonomia de ação e reflexão na comunidade, garantindo a formação de agentes – aqueles que transformam a realidade. Certamente, as efetivações (SEN, 2009) na vida da comunidade e de membros ainda não possuem uma concretude total, mas já podem ser percebidas através da ampliação do potencial de ação daquelas pessoas. Ademais, essas efetivações são conquistas que advém de um processo mais amplo. A comunidade de Aroeira vivencia a experiência da superação das privações como fome e sede, analfabetismo, falta de recursos para necessidade básicas, entre outros pontos, que aos poucos são superados por meio das políticas e programas que advém da regularização.

Ainda sobre a implementação do processo de regularização, a comunidade lida com uma estrutura complexa na burocracia do Estado. Já que, como foi observado nas entrevistas, fica evidenciado a cultura institucional do INCRA como um problema. Já que a questão quilombola não é tratada como a especificidade necessária. O INCRA demonstra ser um ator que, em sua larga maioria de quadros profissionais, atua com valores distintos dos necessários para a regularização dessas comunidades e com a formação precária para atender as comunidades, com exceção dos quadros especializados, como é o caso dos antropólogos, isso foi confirmado pelo antropólogo entrevistado. Quando isso se soma à conjuntura política nacional, fica ainda mais nítida a complexidade e a dificuldade que o órgão tem de regularizar. Devido a essas mudanças, a atuação do INCRA no atual governo tem se dado muito mais no acompanhamento e liberação de crédito rural e em outros processos relacionados com as comunidades. No caso da Aroeira, ela está na última etapa da regularização, dependendo do decreto de desapropriação de terceiros.

A associação da comunidade lidou eficientemente com o processo de regularização, isso fica constatado através do relatório, das entrevistas e dos grupos focais. Seus membros são participantes ativos. Até onde pudemos enxergar, as disputas não interferem nas atividades comuns. Todos entendem as conquistas e os custos de manutenção das atividades da associação. Bem como, compreendem sua importância para a comunidade, tanto no trato com órgãos e outros atores, como na

organização local. As reuniões são espaços importantes, muitos membros da direção reclamam da ausência de muitas pessoas da comunidade, mas deve ser levado em consideração que, muitos dos temas e assuntos discutidos na reunião, são conversados, devido às relações familiares e de amizades, que predominam na comunidade. Portanto, nossa visão é de que a associação, embora seja um ente jurídico e administrativo, passa por mudanças, conforme as demandas da comunidade, elaborando novos espaços e se repensando. Ela foi fundamental para execução do processo de regularização, já que demonstrou uma unidade muito forte e coesa, como ainda pode ser constatado, pois mesmo tendo a narrativa em disputa, os membros da direção estão em permuta, a presidência é de um grupo e a vice presidência de outro grupo político interno.

Sem sombra de dúvidas, os movimentos negro e quilombola foram atores fundamentais no processo de regularização. Sem eles, a comunidade poderia ter essa regularização retardada pelo menos 10 anos, como ocorre com as comunidades quilombolas vizinhas. A comunidade se integrou ao movimento e também passou a desenvolver uma luta. Participam ativamente dos encontros com outras comunidades e têm suas posições sociopolíticas coerentes com o movimento em geral. Isso fica notório quando ouvimos de membros da direção exemplos de mudança e posicionamentos políticos partindo da sua realidade e dos seus objetivos junto ao poder público. Mas também, através dos GF e das outras entrevistas, participantes e entrevistados sempre comentam da importância da atividade política e citam o desejo de participar. Salientam, porém, a impossibilidade devido aos custos para ir a um encontro/a uma formação ou resolverem um problema.

Entre os desafios do processo de regularização da comunidade, estão aqueles de ordem burocrática e institucional, desafios da cultura política dos atores políticos, obstáculos de ordem política, social e ideológica. Todos esses também podem ser caracterizados por sua dimensão, alguns são de nível local, regional, e/ou nacional. Também podem ser desafios internos à comunidade ou algum dos outros atores, ou externos a eles. Como também podem ser desafios a curto, médio ou longo prazo. Como citamos até aqui, em resumo, a comunidade possui desafios de ordem burocrática e institucional, mas não só. Existem ainda problemas com a matriz ideológica do atual governo, com a morosidade do estado (o que não é um fato novo) para regularizar, também existem conflitos de interesses políticos e

econômicos dentro e fora da comunidade. As disputas internas, apesar de serem pontos de atividade política, devem passar por uma constante, individual e coletiva autoflexão por parte da comunidade, para que não se torne um problema. Isso exige ainda mais formação política, algo que também está em construção na comunidade. Até encerramento dessa pesquisa, a comunidade estava atuante junto às demais comunidades quilombolas do RN.

Avaliamos, entretanto, que dois problemas podem evoluir de proporcionalidade. Primeiro, a especulação de imóveis rurais devido às linhas de transmissão de energia eólica; segundo, a modalidade de título. O primeiro apontamento trata da cidade de Pedro Avelino e região, que passará nos próximos anos por um aumento da especulação imobiliária, devido à chegada de parque eólicos na cidade, como também suas linhas de transmissão. Esse fator pode implicar na dificuldade e no questionamento de fazendeiros sobre os valores a serem pagos ou mesmo, emplacarem uma resistência mais incisiva à titulação oficial e, em seguida, questionamento concreto da regularização. Dito de outro modo, o conflito com fazendeiros locais pode evoluir ao ponto deles não aceitarem a regularização ou os valores pagos e, mesmo sendo obrigados a entregarem a terra, eles podem não efetivarem a entrega da propriedade ou tomarem a propriedade de volta mesmo que usando a força física. Levantamos essa questão, a partir das relações de poder locais, do histórico que conseguimos levantar de episódios de autoritarismo exercido por esses fazendeiros com pessoas da comunidade.

O segundo ponto, diz respeito ao título coletivo, essa modalidade de título, em nome da associação, poderá evoluir de proporção, conforme haja uma evolução das disputas de interesses dentro da comunidade. Esse modelo produz uma celeridade no processo de regularização, porém deixa a propriedade vinculada à associação, o que pode implicar no conflito de interesses individuais ou mesmo coletivos, ou mesmo nos problemas de ordem administrativa da associação. Ponderamos que não há até então uma discussão acerca desse tema dentro da Aroeira, mas existem elementos que podem servir de potência para essa discussão e esse estágio de disputa.

A nossa terceira categoria de avaliação são **as conquistas advindas do processo de regularização**, essa categoria está alinhada com as anteriores, pois ela é o produto da mobilização política aliada à implementação do processo de

regularização. Conforme mencionamos até aqui, as conquistas advindas da regularização podem ser caracterizadas como diretamente ou indiretamente advindo desse processo. Os passos do processo são os: certificação, demarcação e titulação. O primeiro e o terceiro, são documentos emitidos pela FCP e pelo INCRA, no caso da Aroeira ela já é uma comunidade certificada, o que pode ser entendido como uma conquista, diante da situação de inúmeras outras que enfrentam a luta por esse reconhecimento. No entanto, a fase de desapropriação e, posteriormente, a titulação, são duas fases primordiais para o acesso ao território legitimamente reconhecido. Essas fases estão ainda aguardando a finalização.

Embora o título de posse e propriedade não tenha sido emitido, a comunidade já goza de alguns direitos que estão inerentes à luta pelo reconhecimento. Esses direitos chegam através do acesso às políticas públicas e programas sociais. Muitos deles estão associados às práticas produtivas, ao combate à fome e à escassez de água, como também combate ao analfabetismo. Ao longo desse texto, citamos diversos programas e políticas que a Aroeira teve acesso. Todos eles são produtos diretos ou indiretos da atividade da regularização. Merece destaque a relação da comunidade com a empresa de transmissão de energia eólica, pois trata-se de uma atividade que vem através do reconhecimento enquanto comunidade tradicional. A empresa tem de arcar com a responsabilidade social e de riscos, sendo esse um empreendimento do setor privado.

Entre as conquistas da comunidade, podemos mencionar também, como fizemos na avaliação da primeira categoria, que além da inclusão em programas e políticas, percebemos com conquista da comunidade, uma autonomia de discurso e de ação. Eles se reconhecem como pessoas de direito e isso é um produto subjetivo do processo de regularização. Uma efetivação, mas que está ainda em processo de construção e garantindo um conjunto capacitário para realização de outras efetivações na vida da comunidade e das pessoas que ali vivem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de regularização de território da comunidade quilombola de Aroeira não está concluído, ainda se encontra em fase de implementação, embora já esteja aguardando as duas etapas finais. No entanto, esse processo já possui resultados e produtos importantes. A comunidade, em geral, participou das atividades durante o processo de regularização, e permanece em processo de mobilização, mas agora alinhada com outras comunidades com vistas a superarem os desafios da ordem burocrática/institucional, política, social e ideológica. Essa mobilização também é produto do reconhecimento da comunidade como sujeito de direito.

Durante todo processo de implementação da regularização, pode-se perceber os inúmeros conflitos e desafios que apareceram. Parte deles foi superado, mas ainda persistem alguns outros que podem permanecer ou virem a se tornar um problema ao processo. Tais obstáculos devem ser superados através de ações político-pedagógico e técnicas, que visem à ampliação do entendimento da comunidade quanto ao processo de regularização, como também partindo da formação política dos agentes, através do agenciamento de novos membros para as associações ou o desenvolvimento de novas práticas associativas no âmbito do próprio processo político da comunidade em termos de regularização, reconhecimento e preservação da identidade étnica e territorial.

Ademais, os desafios do processo de regularização partem da alçada política nacional, já que dependem do atual governo ou dos seus sucessores à finalização da regularização da comunidade. Juntam-se a esses desafios, as ações locais de entidades e movimentos conservadores que, a nosso ver, podem prejudicar a coesão política interna da comunidade, entre esses grupos estão igrejas, entidades de caridade, entre outros.

A implementação da regularização pode ser vista, também, através das conquistas da comunidade. A Aroeira adquiriu direta e indiretamente produtos advindo da regularização, em especial, do conjunto ofertado pelo PBQ até 2012. Entre outros programas, estão os desenvolvidos pelo governo estadual e federal, que propiciam à comunidade uma melhoria da qualidade de vida, mas que sobretudo eliminam as privações dessa comunidade. Também, contribuem para a

formação de agentes políticos que podem, agora, reivindicar com propriedade direitos assegurados por lei ou que estão ainda em via de luta pelo reconhecimento.

Portanto, o processo de regularização da comunidade de Aroeira, embora não tenha chegado ao fim, já possui inúmeras conquistas realizadas. Cabe destacar que a regularização não se trata somente da emissão de um título, mas sim do acesso a um arcabouço de medidas de reparação histórica, de preservação da cultura e identidade, de combate à pobreza e à miséria, de preservação ambiental e de desenvolvimento sustentável, como também é um espaço de debate público que tem por base as relações com a formação política, cultural, social e econômica do país. A regularização desenvolveu, no caso da Aroeira, espaços de formação político e pedagógico que devem ser ampliados. As efetivações ainda não podem ser vistas como consolidadas, porém a luta por efetivações parte de um conjunto capacitário que se amplia na comunidade a cada dia, principalmente através do acesso às políticas públicas, que vai ampliando as potencialidades de ação e a conquista de novos funcionamentos. Tais conquistas são possíveis devido ao paradigma montado da regularização, onde ela se torna uma política chave para todos esses planos de ação citados.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lourdes. **MODELOS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Sociologia, Problemas e Práticas** Lisboa: n. 83, 2017.

ARAUJO, Severina Garcia. **Assentamentos Rurais: trajetórias dos trabalhadores assentados e cultura política.** Natal: EDUFRN, 2005.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant; et al. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. **Pedro Avelino - RN** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/pedro-avelino_rn>. Acesso em: 23 de Mar. de 2019. PNUD-IPEA-FJP: 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, Tatiane Vieira. CHIESA, Rodrigo Sulzbach. SANTOS, Sheila Cavalcante dos. **Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sócio-cultural: Comunidade de Aroeira, Pedro Avelino/RN.** São José: Terra Ambiental, 2013.

BONETI, Lindomar. **Políticas Públicas por dentro.** Buenos Aires: CLACSO, 2017.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política.** Brasília: n. 5, Jan./Jul. 2011.

_____. **A distinção.** Porto Alegre: Zouk, 2014.

BRASIL, Daniel. **O Mar Virou Sertão: O Quilombo de Santana e a Transposição do Rio São Francisco.** Curitiba: Appris, 2014.

BRASIL. Decreto Nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Decreto Nº 3.912, de 10 de Setembro de 2001. Revogado pelo Decreto nº 4.887, de 20.11.2003. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Decreto Nº 9.660, de 1 de Janeiro de 2019. Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Decreto Nº 8.872, de 10 de Outubro de 2016. Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Decreto Nº 6.129, de 20 de Junho de 2007. Dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 2007.

CHIAVENATO, Julio José. **O negro no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

CARDOSO, Lourenço. GOMES, Lilian. MOVIMENTO NEGRO E MOVIMENTO QUILOMBOLA: PARA UMA TEORIA DA TRADUÇÃO. **Revista da ABPN**. v. 10, n. 26, Jul./Out. 2018.

CARVALHO, Ana Paula Comin. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre: n. 146, Jul/Dez. 2016.

CASCUDO, Luis da Câmara. **História do Rio Grande do Norte**. Natal: FJA, 1984.

CAVALCANTE, Thiago Vieira. **Colonialismo, Território e Territorialidade A Luta pela Terra dos Guarani e Kaiowa em Mato Grosso do Sul**. Jundiá: Paco Editorial, 2016.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia. **Revista latinoamericana de Ciencias Sociales**. Bueno Aires: CLACSO, n. 1, 2008.

CLEPS JUNIOR, João. Questão agrária, Estado e Territórios em disputa: os enfoques sobre o agronegócio e natureza dos conflitos no campo brasileiro. SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roselí Alves (Orgs.). **Geografia agrária, território e desenvolvimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

COSTA, João Bosco Araujo; OLIVEIRA JUNIOR, Geraldo Barboza. Apresentação. In: COSTA, João Bosco Araujo; OLIVEIRA JUNIOR, Geraldo Barboza (Orgs.). **O perfil das comunidades tradicionais e o acesso às políticas públicas nos territórios rurais e da cidadania do Rio Grande do Norte**. Natal: Caravelas, 2017.

DRAIBE, Sonia Miriam. In: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant; et al. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DUSSEL, Enrique. Principios éticos u economia (En torno a la posición de Amartya Sen). **Signos filosóficos**. Iztapalapa: n. 6, Jul./Dez, 2001.

_____. Brasil: séculos de encobrimento. NASCIMENTO, Amós. (Org.). In: **Brasil Perspectivas Internacionais**. Piracicaba: Editora UNIMEP, 2002.

_____. **20 Teses de Política**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

_____. **Ética da Libertação na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. Hacia La liberación científica y tecnológica. **América Latina em Movimiento**. [s/l], n. 493, ano XXXVIII, p. 3-6, mar, 2014.

ENCARNAÇÃO, Luís Gustavo Santos. O movimento negro unificado e as políticas públicas para as populações negras: elementos para uma análise. **Participación ciudadana y movimientos sociales**. COELHO NETO, Agripino. BASCONZUELO,

Celia. ESTRRELA, Ely. QUIROGA, María Virginia. (Org.). Río Cuarto: Universidad Nacional de Río Cuarto, 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: v. 20, n. 59, Out. 2005.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes (vol. 2)**. São Paulo: Editora Globo, 2014.

FERREIRA, Patrícia Macedo. SOUZA, Lincoln Moraes. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE DEMARCAÇÃO DOS TERRITÓRIOS: o caso da comunidade Contente. **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Anais... São Luis: UFMA, 2017.

FERREIRA, Patrícia Macedo. **Avaliação da Política de Regularização fundiária de territórios quilombolas no estado do Piauí: o caso da comunidade Contente**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciência Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: p. 190, 2018.

FIABANI, Adelmir. **Os Novos Quilombos: Luta pela terra e afirmação étnica no Brasil [1988-2008]**. Tese (Doutorado em História) – Unidade Acadêmica de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo: p. 275, 2008.

FIGUEIREDO, Marcus Faria. FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referencia teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte: 1 (3), set/dez, 1986.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCO, Rangel Donizete. **A desapropriação e a regularização dos territórios quilombolas**. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás. Goiana: p. 195. 2012.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: n. 21, Jun. 2000.

GOMES, Flávio. **Mocambos e Quilombos**. São Paulo: Claro Enigma, 2017.

GOMES, Angela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. **Tempo**. Rio de Janeiro: v. 1, n. 2, 1996.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. FISCHER, Tânia. O DISCURSO, A ANÁLISE DE DISCURSO E A METODOLOGIA DO DISCURSO DO SUJEITO COLETIVO NA GESTÃO INTERCULTURAL. **Cadernos Gestão Social**. Salvador: v. 2, n. 1, Set./Dez. 2009.

GOENDER, Jacob. Gênese e Desenvolvimento do Capitalismo no Campo brasileiro. In: STÉDILE, João Pedro. (Org.). **A questão agrária no Brasil O debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

HENNING, Ana Clara Correa. PROCEDIMENTO PARA A TITULAÇÃO DA PROPRIEDADE DE COMUNIDADES QUILOMBOLAS: O DECRETO N. 4.887 E A ADIN N. 3239. **Espaço Jurídico**. Joaçaba: v. 12, n. 1, Jan./Jul. 2011.

HÖLFLING, Eloisa de Mattos. ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS. **Cadernos Cedes**. Campinas: n° 55, 2001.

IBGE. Pedro Avelino – Rio Grande do Norte. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pedro-avelino/panorama>>. Acesso em: 23 de Mar. de 2019.

INCRA. Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sócio-cultural. Comunidade Quilombola Aroeira, Pedro Avelino/RN. São José: Terra Ambiental, 2013.

INCRA. Instrução Normativa n.º 57, de 20 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto n° 4.887, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao-/atosinternos/instrucoes/file/243-instrucao-normativa-n-57-20102009>> . Acesso em: 1 de Out. 2018.

_____. Portaria Nº 482, de 2 de Abril de 2018. Reconhece e declara como terras da Comunidade Remanescente de Quilombo AROEIRA, a área de 530,8024 ha (quinhentos e trinta hectares, oitenta centiares e vinte e quatro ares), situada no Município de Pedro Avelino, no Estado do Rio Grande do Norte. [Diário Oficial da União] Brasília: 23 de Mai. 2018. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/15554638>. Acesso em: 23 de Mar. de 2019.

_____. Regularização De Território Quilombola: Perguntas & Respostas. Brasília: DFQ, 2017.

_____. Andamento dos Processos -Quadro Geral. Brasília: DFQ, 2019.

_____. Processos Abertos Por Região. Brasília: DFQ, 2018.

_____. RELATÓRIO TÉCNICO DE IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO. Natal: INCRA/SR-19, 2012.

LAMARTINE, Juvenal. **Velhos costumes do meu sertão**. Natal: FJA, 1965.

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e Quilombolas: Cidadania ou Folclorização?. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre: ano 5, n. 10. Mai., p. 123-149, 1999.

_____. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos feministas**. Florianópolis: v. 16, n. 3. Set./Dez. 2008.

LIMA, Luciana Leite. D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas perspectivas analíticas. **Rev. Socio. Polit.** Curitiba: v. 21, n. 48, Dez. 2013.

LITTLE, Paul. Territórios Sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Série Antropologia**. Brasília: n. 322, 2002.

MARTINS, José de Souza. **Os Camponeses e a Política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986.

MENDES, Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz. SORDI, Mara Regina Lemes. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. **Eccos Revista Científica**. São Paulo: n. 30, Jan./Fev. 2013.

MENY, Ives. THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Programa Brasil Quilombola**. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/noticias_sep/ir/noticias/2017/11-novembro-1/saiba-mais-programa-brasil-quilombola-1>. Acesso em: 19 de Mar. 2019.

_____. **Perfil Territorial: Sertão Central Cabugi e Litoral Norte – RN**. Brasília: 2015.

MONTEIRO, Denise Mattos. Terra e Trabalho em perspectiva histórica: um exemplo do sertão nordestino (Portoalegre – RN). **História Econômica & História de Empresas**. Rio de Janeiro: v. 4, n. 2, p. 7-33, 2001.

MORÉ, Carmen Leontina Ojeda Ocampo. A “entrevista em profundidade” ou “semiestruturada”, no contexto da saúde. **Atas - Investigação Qualitativa nas Ciências Sociais**. [s/l]. v. 3, 2015.

MOURA, Clóvis. **Dicionário da escravidão negra no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004.

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo**. Petrópolis: Vozes, 1980.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Terras de Quilombo identidade étnica e os caminhos do reconhecimento. **TOMO**. São Cristóvão: n. 11, p. 43-58, Jul./Dez. 2007.

_____. Uma nova forma de fazer história: os direitos às terras de Quilombo diante do projeto modernizador de construção da nação. In: OLIVEIRA, Oswaldo Martins (org.) **Direitos quilombolas & dever de Estado em 25 anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Aba Publicações, 2016.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: FUNCEP, 1986.

PEREIRA, Camila da Silva. **POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRAS QUILOMBOLAS: IDENTIDADES E TERRITORIALIDADES NEGRAS EM PORTALEGRE – RN**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciência Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: p. 158. 2014.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. São Paulo: Paz & Terra, 2015.

PRESSMAN, Jeffrey. WILDAVISKY, Aaron. **Implementación: cómo grandes expectativas concebidas em washington se frustan en Oakland**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

QUIJANO, Anibal. QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (org.). **La Colonialidad Del Saber: eurocentrismo y ciencias sociales**. Buenos Aires: Ediciones FACES/UCV, 2005.

RICHARDSON, Roberto Jarry. PERES, José Augusto de Souza. et al.. **Pesquisa social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2008. RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças. Programa RN Sustentável. Disponível em: <http://www.rnsustentavel.rn.gov.br/?pg=sobre_o_projeto>. Acesso em: 1 jul. 2018.

RIBEIRO, Yolanda Gaffrée. **Os limites da reforma agrária e as fronteiras religiosas: os dilemas dos remanescentes de quilombos do Imbé – RJ**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes: p. 110. 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC/CAPES, 2014.

SABOURIN, Eric. Reforma Agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. **Estudos Sociais Agrícolas**. Rio de Janeiro: v. 16, n. 2, 2008.

SANTOS, Ana Maria. Desenvolvimento, trabalho e reforma agrária no Brasil, 1950-1964. **Revista Tempo**, Niterói: v. 4, n. 7, 1999.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacidades. **Lua Nova**. São Paulo: n. 28, 1993.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

SILVA, Maria Aparecida Ramos. Juventudes e o acesso a políticas públicas nos territórios rurais e de cidadania do RN. In: COSTA, João Bosco Araujo; SILVA, Maria Aparecida Ramos (Orgs.). **O perfil da juventude e o acesso às políticas nos territórios rurais e de cidadania do Rio Grande do Norte**. Natal: Caravelas, 2017.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo: v. 8, n. 51, 2003a.

_____. POLÍTICAS PÚBLICAS: questões temáticas e de pesquisa (introdução). **Caderno CRH**. Salvador: n. 34, Jul./Dez. 2003b.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, Jul./Dez., 2006.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da Modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1995.

VAQUERO, Benjamín Revuelta. La implementación de políticas públicas. **Díkaion**. Chía: n. 16, Nov. 2007.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **RAP**. Rio de Janeiro: n. 2, Mar./Abr. 1996.

VIEIRA, Flávia Maria Silva. **Andanças entre currais, dádivas e políticas públicas: O Programa Brasil Quilombola na comunidade Negros do Riacho em Currais Novos-RN**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Ciência Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal: p. 178. 2015.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**. Passo Fundo: v. 13, n. 1, p. 60-85, Mar. 2017.

WEBER. Max. **Economia e Sociedade (vol. 2)**. São Paulo: Editora UNB, 2004.