
AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS PRIVAÇÕES SOCIAIS EM TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS: A COMUNIDADE DA AROEIRA NO RIO GRANDE DO NORTE

PUBLIC POLICIES AND SOCIAL DEPRIVATION IN QUILOMBOLAS TERRITORIES: THE AROEIRA COMMUNITY IN RIO GRANDE DO NORTE

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PRIVACIÓN SOCIAL EN TERRITORIOS QUILOMBOLAS: LA COMUNIDAD AROEIRA EN RIO GRANDE DO NORTE

Leonardo da Rocha Bezerra de Souza¹

João Bosco Araújo da Costa²

Resumo

Nesse artigo discutimos como as políticas públicas atuam no enfrentamento às privações sociais, com destaque àquelas voltadas às comunidades quilombolas na região nordeste do Brasil. Essa discussão engloba os dados e as observações realizadas na comunidade quilombola da Aroeira no Rio Grande do Norte (RN), através do seu processo de regularização, em pesquisa realizada entre os anos de 2018 e 2020. Essas políticas possuem particularidades, pois estão associadas direta e indiretamente ao conjunto de novos direitos inaugurados no período da redemocratização brasileira, a partir dos anos de 1980. Trata-se de políticas que atingem o âmago da formação social do país: o combate ao racismo estrutural, a discussão sobre a distribuição fundiária nacional e o papel das comunidades tradicionais e dos povos originários com a construção de uma agenda nacional de desenvolvimento.

Palavras-Chave: Comunidades Quilombolas; Privações Sociais; Política de Regularização de Território.

¹ Doutorando em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), lrb.souza@gmail.com.

² Professor Associado IV da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), joabac58@gmail.com.

Abstract

In this article, we discuss how public policies act in confronting social deprivation, with emphasis on those aimed at quilombola communities in the northeast region of Brazil. This discussion encompasses the data and observations carried out in the Aroeira quilombola community in Rio Grande do Norte (RN), through its regularization process, in a survey conducted between 2018 and 2020. These policies have particularities, as they are directly associated and indirectly to the set of new rights inaugurated in the period of Brazilian redemocratization, from the 1980s onwards. These are policies that reach the heart of the country's social formation: the fight against structural racism, the discussion on the national land distribution and the role of traditional communities and indigenous peoples in the construction of a national development agenda.

Keywords: Quilombola Community; Social Deprivations; Policies Territory Regularization.

Resumen

En este artículo, discutimos cómo actúan las políticas públicas frente a la privación social, con énfasis en aquellas dirigidas a las comunidades quilombolas en la región nordeste del Brasil. Esta discusión abarca los datos y observaciones realizadas en la comunidad quilombola de Aroeira en Rio Grande do Norte (RN), a través de su proceso de regularización, en una encuesta realizada entre 2018 y 2020. Estas políticas tienen particularidades, ya que están directamente asociadas y indirectamente al conjunto de nuevos derechos inaugurados en el período de redemocratización brasileña, a partir de la década de 1980. Se trata de políticas que llegan al corazón de la formación social del país: la lucha contra el racismo estructural, la discusión sobre la distribución nacional de la tierra y el papel de las tradicionales comunidades y pueblos indígenas en la construcción de una agenda nacional de desarrollo.

Palabras Clave: Comunidad Quilombola; Privaciones Sociales; Política de la Regularización del Território.

INTRODUÇÃO

Nesse trabalho apresentamos uma discussão sobre o papel das políticas públicas acerca do combate às privações no sentido expresso pelo economista indiano Amartya Sen (2009). Nosso debate se dá a partir da política de regularização de territórios quilombolas (RTQ). Realizamos uma análise a partir dos resultados da pesquisa realizada entre os anos de 2018 e 2020, através da avaliação do processo de regularização da comunidade quilombola da Aroeira em Pedro Avelino, na região central do Rio Grande do Norte, região nordeste do Brasil (SOUZA, 2020). Nessa pesquisa foram utilizadas como técnicas metodológicas a revisão de literatura, pesquisa documental; e na pesquisa de campo, entrevistas em profundidade (MORÉ, 2015) e grupos focais (WESTPHAL; BÓGUS; FARIA, 1996). Lançamos uma

interpretação de políticas públicas como conceitos e aspectos práticos de sua forma de ação para, então, nos debruçarmos sobre o repertório de Sen (2009) no que diz respeito às privações e outras categorias fundamentais ao debate.

Os

quilombos são comunidades que, no período colonial e imperial do país, eram formados por povos escravizados que fugiam das fazendas para formarem esses agrupamentos rurais onde viviam em liberdade, com seu modo de produzir e passavam pela experiência existencial (associado à/ao terra/território e, por vezes, as constantes mudanças de ambientes devido à perseguição). Ribeiro (1995, p. 220) classificou aos quilombos como “formações protobrasileiras”, para ele “seu drama era a situação paradoxal de quem pode ganhar mil batalhas sem vencer a guerra, mas não pode perder nenhuma”. Ribeiro (2011, p. 35) fala dos quilombos contemporâneos como: “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”.

Os quilombos contemporâneos, ou remanescentes de quilombo, ou, ainda, comunidades quilombolas, se inscrevem em uma luta que mescla duas feridas nacionais abertas, o racismo e a desigualdade da distribuição agrária (concentração de terras) no Brasil. Grande parte dos territórios quilombolas brasileiros estão em áreas rurais e necessitam dessa regularização. Muitas dessas comunidades perderam partes ou a totalidade do seu território para forças externas como fazendeiros, empresas ou mesmo para o próprio Estado. A luta dessas comunidades ganhou notoriedade no debate da constituinte (LEITE, 1999, 2008), trata-se de uma organização entre sujeitos dos novos direitos, que compõem os chamados novos movimentos sociais de caráter identitário, que ganham destaque a partir da segunda metade do século XX, especificamente nos anos 1960 e 1970 (TOURAINÉ, 1999; GOHN, 2017, 2019). O direito à regularização de suas terras e a proteção e as reparações por parte do Estado, chega através do art. 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 (CF). Contudo, somente em 2003, com a assinatura e publicação do decreto presidencial 4.887; essa política vem a ser regulamentada.

A regularização desses territórios situa-se, depois da autoidentificação da comunidade, entre dois órgãos, a Fundação Cultural Palmares (FCP) e o Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Nossa discussão se pautará na seguinte sistemática: identificação (autoidentificação ou autodefinição), certificação e titulação. Essas são bases para esquematizar o raciocínio na lógica institucional. Consideramos a RTQ um processo complexo, repleto de descontinuidades e com efetividades nas vidas das pessoas envolvidas, ainda que o processo na comunidade não tenha obtido o resultado final esperado (a emissão do título da terra). Por isso, nossa reflexão vai além dessa perspectiva institucional, ela se importa com a *práxis* política que se expressa através da complexidade das relações durante o processo, isto é, os agentes, os conflitos, entre outras perspectivas.

Discutimos as políticas públicas desde sua conceituação, tratando de aspectos de sua formulação e de sua implementação, para, depois, expormos nossa visão da política pública integrada, suscetível às influências de diversas naturezas, na qual a avaliação e o elenco de novas categorias de análises são fundamentais na sua compreensão ou mensuração de seu sucesso ou fracasso. Em seguida, a discussão estará focada em explicar nosso entendimento sobre as privações na perspectiva de Sen (2009). Nessa temática incluímos ao debate categorias de seu pensamento, como funcionamentos, intitamentos, formação de agentes, processo/formas de desenvolvimento, liberdade e capacidade a partir de sua abordagem. Por fim, nos debruçamos sobre o caso da regularização da comunidade da Aroeira, apresentando uma análise de discurso (GONDIM; FISHER, 2009; AVELAR, 2021) a partir dos dados coletados em campo como as falas de participantes dos grupos focais (divididos entre homens e mulheres) e alguns entrevistados/as. Essa última parte será fundamental para alcançarmos a síntese das teses enunciadas, sistematizando o pensamento geral do texto e, sobretudo, materializando o corpo de discussão optando por conceber um caráter holístico ao tema, às reflexões e às argumentações.

UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são respostas que o Poder Público oferta às demandas formuladas pela sociedade e se constituem em importantes instrumentos de transformação e de mudança social para diversas populações. Em países economicamente emergentes e com problemas sociais advindos da arquitetura colonialista, como são quase todas as nações latino-americanas, essas políticas

ocupam um papel fundamental para seu desenvolvimento, para com as reparações históricas e sociais e com os processos de construção da cidadania de grupos afetados. Trata-se de uma visão humanizada do processo de desenvolvimento e crítica do ponto de vista dos modelos civilizacionais impostos a partir da modernidade e, precisamente, na contemporaneidade.

De acordo com Rua (2014, p. 2017), as políticas públicas representam “[...] o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”. Isto é, parte-se da ação do poder público em razão dos próprios bens públicos, como ela nos diz, é um imperativo na aplicação desses recursos. Essa é uma tese partilhada desde Höfling (2001) e Souza (2006), na qual o Estado ganha uma conotação de ator fundamental dessa implementação, através da ação do governo. As políticas públicas, embora adquiram essa forte presença do Estado (do poder público), não se reduzem à ação decisiva dessa instituição.

O Estado tem seu papel de destaque, especialmente, no plano de países do Cone sul. Esse fator advém do projeto de construção dessas nações que passam ou passaram pelo processo de subdesenvolvimento que, como salienta Furtado (2013), é parte integrada ao processo chamado de desenvolvimento *à lá* o capitalismo ocidental (Europeu e norte-americano). O (sub) desenvolvimento, a partir da consolidação do capitalismo no século XIX, trouxe, ressignificou e ampliou problemas sociais históricos que já existiam, é o caso do racismo, das desigualdades sociais, entre outros fatores que impactam sobre a realidade social de determinadas populações.

Em suma, Höfling (2001, p. 31) nos explica que:

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.

Essa responsabilidade passa a ser instituída, articulada e, por vezes, até executada pelo próprio Estado, mas encontra o cerne de sua produção e de seu debate em diversos outros setores. Diversos atores estão envolvidos na discussão sobre a política pública desde sua formulação até sua implementação. Como confirma Boneti (2017, p. 13), as políticas públicas são “o resultado da dinâmica do jogo político de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas

constituídas por grupos econômicos e políticos, classes sociais e organizações da sociedade civil”³. A formação dos espaços de debate sobre determinada política (incluímos também os programas sociais), estão permeados por diversos interesses e por outras formas de participação. Esses espaços são respostas do poder público à sociedade civil ou de frações — é o caso de algumas comunidades que se articulam, criam e cobram formas de participação.

O debate público que demonstra a força e as posições de reivindicação e de interesse de determinados grupos sociais, se apresenta como orientação, no sentido de uma visão da política pública como dinâmica e em construção, 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 (RUA, 2014, p. 82).

A política pública é percebida como de campo de ação e de uma *práxis* na qual os agentes das organizações, comprometidos com a arquitetura própria, atuam na convergência de interesses, dos aspectos técnicos (burocráticos) e nas relações de forças (o que inclui as estruturas de classes). Rua (2014, p. 73) vai pensar suas formulações a partir da noção de “arenas políticas” que, segundo ela, representam “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”. Em suma, como afirmam Zambam e Kujawa (2017, p. 65): “As políticas públicas têm como objetivo contribuir com o processo de desenvolvimento social, isto é, não submetida exclusivamente às demandas do crescimento econômico ou tendo como opção prioritária apenas a busca do bem-estar material”.

Entre a formulação e a implementação, a questão da participação dos grupos sociais interessados é fundamental para atingir-se um nível elevado de eficiência ou não para dada política. Se trata do momento posterior à formulação de uma política, ou resumidamente, através da ação de governo. O fato é que existem obstáculos nem sempre conhecidos pelos formuladores que só no estágio de execução podem ser

³ Tradução dos autores.

detectados (PEDONE, 1987; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998). A implementação, como aponta Rua (2014, p. 89):

[...] 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 implementação, de acordo com Vaquero (2007, p. 139), é o momento onde as “variáveis independentes – atores e fatores”⁴ podem influenciar nos objetivos iniciais de uma determinada política pública. As políticas públicas abrangem sistemas e técnicas que estão no centro das organizações políticas, institucionais e burocráticas, atuando direta e indiretamente a partir de influências e interesses que são variáveis. O que exige uma constante avaliação dos processos e das efetividades dessas políticas. O caminho para se conceber uma política pública não é de mão-única, mas sim, possui inúmeras vias em sentidos e direções muitas vezes aleatórias. Essa sistemática que, em primeiro momento, parece conturbada, tem noções, regramentos e está sujeita às influências externas e internas às organizações que tratam dessas temáticas.

O movimento que propomos aqui da formulação à implementação de forma complexa e interligada, corresponde ao campo da política na qual a política pública está sistematizada e influenciada pelas conjunturas e pela ação dos agentes, ela se converte também em espaço da discussão política. A política pública é entendida em uma visão holística na qual ela transita do abstrato ao concreto e vice-versa. Assim, ela não é somente um instrumento, mas sim um movimento ou processo complexo que é produto e campo da ação política, da participação da sociedade, sem deixar de lado seu caráter de resultado/produto.

A Constituição Federal de 1988 (CF) inaugura um momento político de efervescência da luta de grupos sociais que tiveram seus direitos historicamente negados, como são os quilombolas. A regularização de seus territórios tem como marco na CF e como produto de sua luta a entrada do Art. 68 dos ADCT. A identidade, a cultura, o patrimônio afro-brasileiro e o combate ao racismo são pontos cruciais dessa nova CF, e são produtos de mobilizações populares ao longo de todo século

⁴ Tradução dos autores.

XX. A regulamentação da política de regularização de territórios Quilombolas (RTQ) aconteceu através do decreto presidencial 4.887/2003.

Tanto o decreto como a CF materializaram uma antiga luta dessas comunidades. Esses são produtos da participação social e do percurso traçado pelo movimento negro e, especificamente, pelos movimentos e organizações quilombolas. A política de RTQ reafirma o papel das políticas públicas no combate às privações, pois elas tornam-se um conjunto instrumental da transformação social de determinadas populações. As observações empíricas realizadas no caso da RTQ da comunidade da Aroeira reforçam essa tese. A política é o instrumento específico para preencher determinadas lacunas, mas também se converte em espaço e/ou oportuniza que, entorno a sua estrutura, material e imaterialmente, as comunidades se organizem, sem que isso represente um limitador para as demais ações políticas, ao contrário expande a possibilidade de articulação e de ação objetiva.

UM CONCEITO E O CONTEXTO DAS PRIVAÇÕES

Para Sen (2009) são inúmeras as formas de privações de liberdades que podem existir. Essas privações não se relacionam somente aos países pobres, ao contrário, elas também estão presentes nos chamados países desenvolvidos. Ele nos diz que “um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver” (SEN, 2009, p. 29). A negação, ou a retirada da possibilidade de vida, representada pela liberdade, é uma marca de um modelo civilizacional moderno. Sen (2009) demarca esse processo em uma crítica ao modelo de desenvolvimento econômico como motor dessa produção de privações, isto é, a retirada das possibilidades de insurgências e das possíveis escolhas realizadas pelos sujeitos.

Sen (2009, p. 32) “[...] considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se para a expansão das ‘capacidades’ [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que valorizam – e com razão”. Para o autor é fundamental o papel das políticas públicas no alcance dessas capacidades. Ele nos diz: “Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso

efetivo das capacidades participativas do povo” (SEN, 2009, p. 32). Para ele a noção da liberdade vai seguir por dois caminhos, o das liberdades substantivas, o qual considera essencial, superando o enfoque normativo tradicional, no qual a avaliação passa por variáveis como: “utilidade, liberdade processual ou renda” (SEN, 2009, p. 32). Para o autor:

Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos. Ambas as coisas são relevantes para a avaliação da liberdade dos membros da sociedade (SEN, 2009, P. 33).

O enfoque de Sen na pessoa e nas suas liberdades de ação, escolha, refletem uma visão humanitária que corrobora com uma abordagem dos sujeitos (ativos) como reflexo da própria sociedade e do modelo de desenvolvimento a ser construído, assim como a crítica à exclusão dessas condições nos modelos tradicionalistas. Assim, chegamos à segunda razão:

A segunda razão para considerar tão crucial a liberdade substantiva é que a liberdade é não apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento. A preocupação aqui relaciona-se ao que podemos chamar (correndo o risco de simplificar demais) o “aspecto da condição de agente” [*agency aspect*] do indivíduo (SEN, 2009, p. 33).

As razões apresentadas por Sen são categorias fundamentais da sua abordagem das capacidades para uma avaliação de eficácia e efetividade. Esse exame das liberdades fundamentais possibilita a reflexão a partir das privações exercidas sobre esses grupos. As avaliações tornam-se os principais instrumentos de acompanhamento e de influência sobre a posição de determinada política, atuação do poder público e da realidade social (como condição e transformação). Aparece, então, outra categoria fundamental, a do agente. Para Sen (2009, p. 33), o agente é aquele que “[...] age e ocasiona mudanças e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com os próprios valores e objetivos, independentemente de avaliarmos ou não também segundo algum critério externo”. O agente é aquele que desperta para seu reconhecimento crítico como sujeito da própria história. Como entendem, também, Freire (1987) e Dussel (2007, 2012), o indivíduo que tem papel na própria história, se

articula estrategicamente com uma pauta e age motivado por uma ética⁵ que retorna à política e à economia. Nesse sentido, Zambam e Kujawa (2017, p. 64-65) complementam:

A abordagem das políticas públicas, como propõe Sen, está ancorada na importância da pessoa e na necessidade de ter as condições para o desenvolvimento das capacidades (*capabilities*) e agir como cidadão na condição de agente ativo, na atuação do estado como organizador de políticas de promoção humana e combate às desigualdades, na ação de instituições ou associações com a finalidade de propor, incentivar e administrar de forma propositiva, participativa e cooperativa as políticas que visem o bem comum e a equidade social, razão primeira de sua existência.

Retomando o problema das privações, em um contexto social como o brasileiro, debatê-las é fundamental no campo das políticas públicas. A ferida social aberta que é, sobretudo, representada pelo racismo e pela desigualdade expressa na distribuição de terras, continua fazendo vítimas. Tais problemas são oriundos do processo colonização brasileira, o colonialismo que, embora superado, se desdobrou na colonialidade (QUIJANO, 2005) e opera uma lógica de reprodução através das estruturas de poder, sobretudo por meio dos dispositivos de opressão em esfera concreta e simbólica. Em outro texto, Sen (1993, p. 5) menciona: “A acomodação resignada à privação continuada e à vulnerabilidade é frequentemente apresentada como justificável com base na ausência de uma forte demanda pública e de um desejo intensamente manifestado de modificar essa situação”.

A formação social do Brasil é transpassada pelo racismo, segundo Almeida (2021, p. 50): “o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional”. O racismo opera estruturalmente como um germe no interior do organismo social. Ele se espalha em diversas formas e direções, desde o indivíduo até o corpo coletivo e institucional (por exemplo, o Estado e seus aparelhos), reproduzindo uma política violenta. A violência é um desempenho da privação, na qual foram e ainda estão inscritos determinados grupos sociais, como é o caso das populações negras.

⁵Na perspectiva de Dussel (2012) seria uma ética da preservação da vida, partindo das vítimas. O autor enxerga na política o campo de ação dessa ética que, por seu turno, não tem campo prático dela mesma.

Situados em periferia geopolítica e social, à margem, estão as comunidades quilombolas, tal localização reforça a constituição de um racismo que Gonzalez (2020, p. 131) mencionava como “suficientemente sofisticado para manter negros e índios na condição de segmentos subordinados no interior das classes mais exploradas, graças à sua forma ideológica mais eficaz: a ideologia do branqueamento”. O racismo estrutural (ALMEIDA, 2021) e o racismo por denegação (GONZALEZ, 2020), são chaves que permitem vermos a sociedade racialmente estratificada, tendo como suporte dispositivos perpassados e movidos (direta ou indiretamente) pelo racismo, pela política da violência de caráter racial. Esse conteúdo racista nos dispositivos e nas políticas, manifesta-se transversalmente em diversas áreas e de diferentes formas. Por isso, é comum vermos ações racistas e de conteúdo racista, em maior ou menor grau, em programas de TV (mídia), na ação da polícia (instituições), no cotidiano. Estamos familiarizados com o papel periférico (marginalizado) atribuído ao negro, ao passo que não conseguimos notar essas manifestações sem passarmos pelo crivo crítico de uma reinvenção do nosso olhar colonizado e racialmente estruturado.

Autores como Fernandes (2014, 2016) e Gomes (2017), discorrem sobre o processo de integração do negro na sociedade de classes industrial e na formação do campesinato brasileiro negro, esses estudos evidenciam não apenas a presença de práticas físicas e simbólicas de violência contra essas populações, como também situam esse problema histórico que tem uma longa raiz, desde a forma como ocorreu a abolição. Nesse processo as populações negras e quilombolas foram deixadas na precariedade das condições de vida e trabalho, sem a compatibilidade com as novas demandas que o processo de desenvolvimento industrial e urbano exigiam para a época.

Gomes (2017) sistematiza a história e o percurso desses mocambos⁶ e quilombos. Sua obra deixa evidente um amplo processo de luta pela ocupação da terra e por meio de estratégias de resistência e de povoação. Essas comunidades eram por si só pioneiras no processo de formação de uma política/luta contra-hegemônica no país, ela envolvia liberdade e sobrevivência, como também a busca pela plenitude existencial e espiritual. No entanto, ficaram em sua maioria à margem

⁶A palavra quilombo foi e é uma das designações para as comunidades negras rurais. Segundo Gomes (2017), primeiramente se utilizou o termo mocambo, mas depois passou-se a ser usual o termo quilombo.

de processos realmente inclusivos, que possibilitasse, no mínimo, a segurança quanto à propriedade de sua faixa de terra.

Uma das privações as quais eram submetidas às comunidades quilombolas, diz respeito à tomada (usurpação; roubo) de suas terras. Trata-se da perda dos territórios onde viviam e reproduziam seu modo tradicional cultura e identidade arraigadas ao solo; ao ambiente como um todo. A cada perda de território seguido de outras violências físicas e morais, se reduz a dimensão da liberdade substantiva na qual as escolhas e as oportunidades estão sobre suas mãos.

A privação da liberdade – das possibilidades de ação e de escolhas de determinados grupos sociais – são reflexos do processo de desenvolvimento brasileiro. Um processo repleto de violências na qual o Estado tem um papel fundamental. O Estado colaborou com a formação das privações aos quilombos, através da escravização e da perseguição aos escravizados que fugiam e formavam os quilombos. Na contemporaneidade, existe ainda uma enorme dificuldade de combinar a eficiência burocrática à implementação da política. Entre elas estão: o problema da identificação dessas comunidades (COSTA; OLIVEIRA JR, 2017) e devido à morosidade estatal (O'DWYER, 2016). Apesar desses obstáculos, o papel do Estado ainda é significativo e complexo, nele há todo o debate e tem contribuição concreta à execução da regularização. Como nos diz Poulantzas (2015, p. 71): “[...] o Estado também é a condensação material e específica de uma relação de força, que é uma relação de classe”.

As políticas públicas operam como campo e medida para combater as privações sociais, sejam através das reparações históricas, ou através de políticas que apontem para distribuição e redistribuição de renda, de terras, entre outros quesitos. O caso da regularização de território quilombola comprova esse caráter em relação ao combate às privações sociais. A política de RTQ é um processo de transformação, produtor da emancipação social através dos agentes (DIETRICH e NAYAK, 2005), eles conquistam autonomia de ação, empreendem debates e lutam pela superação dessas privações. A política pública, como é a RTQ, opera em caráter popular-participativo, a figura do agente é central na sua configuração.

A RTQ exige a participação social dos envolvidos das comunidades tradicionais, sem eles a regularização perde seu sentido, já que o território exige a relação existencial expressa na constituição das territorialidades e nas suas

manifestações. Como diz Sen (2009, p. 47): “A questão da participação social é central para alguns dos problemas básicos que têm minado a força da teoria do desenvolvimento”. A principal discussão de Sen é sobre a decisão sobre o tradicional do ponto de vista da cultura enquanto incongruência frente aos ditames do progresso e da inovação (características dos modelos de desenvolvimento recentes). É impensável na teoria seniana ver a tradição como uma questão a ser “superada” em prol de um projeto de desenvolvimento.

O debate de Sen (2009) entra em acordo com o de Dussel (2012), ambos defendem a participação da decisão a partir das comunidades afetadas, assim, a tradição, enquanto fundamento cultural e identitário que denota o caráter existencial de dadas populações, teria um peso importante a ser considerado. Se uma comunidade tradicional é afetada por um processo ou uma política, se sua tradição passará por algum impacto, então elas mesmas têm de decidir sobre a escolha a ser feita, trata-se de uma questão ética inserida à política.

Para que essas escolhas sejam feitas devem existir condições de consciência, de reconhecimento e de meios que produzam a decisão a partir das opções possíveis – de modo contrário não se trataria de uma escolha, mas sim imposição velada ou não. Escolher conscientemente exige um conjunto de capacidades que vão ser instituídas através dos funcionamentos e dos intitulamentos que, “devem refletir opções e escolhas que cada agente social tem razão para valorizar” (KUHN, 2015, p. 24). Esses dois pontos refletem no “conjunto capacitário” (SEN, 2009) dos sujeitos, onde estão formuladas as capacidades adquiridas para a ação.

Kuhn (2015, p. 27) ao se referir aos intitulamentos e a perspectiva de Sen, considera que:

Em relação à distinção entre meios e fins, pode-se considerar que a percepção seniana permitiria a identificação dos chamados intitulamentos, ou seja, aqueles elementos de infraestrutura que são capazes de promover o processo de desenvolvimento, reconhecido este como o aumento das oportunidades dos agentes de determinado território.

Isso nos mostra que os intitulamentos representam as condições básicas para a condição de desenvolvimento como liberdade. Eles darão aos sujeitos as possibilidades de ação. É preciso saber ler, escrever e não passar fome para garantir condições básicas de sobrevivência (obter funcionamentos). No entanto, a luta de um território para sanar uma demanda sócio-histórica como é a da aquisição de um título

de posse de terra, exige conhecimento especializado, dominação de um vocabulário político e uma estrutura social e tecnológica que garantam a luta diante de instituições e outros interesses (às vezes até mesmo em oposição). Consciência política e a noção estratégica são condições básicas dessa luta de uma comunidade ou de um indivíduo. Somente a partir dessa aquisição começa-se a moldar-se uma comunidade política e um sujeito coletivo que possam articular e construir um debate à decisão racional e prudente acerca dos seus interesses, das suas escolhas.

A regularização de territórios enquanto política pública é um espaço de convergência na produção de intitamentos. Instituída pelo decreto presidencial 4.887/2003 é executada através dos órgãos como a FCP e o INCRA, em alguns momentos através de órgãos e instituições na alçada estadual. Esquemáticamente ela consiste: i) na autodefinição, por parte da comunidade quilombola; ii) na certificação solicitada pela comunidade à FCP; iii) na titulação (título de propriedade) através do INCRA. Cada uma dessas fases representa um passo significativo das comunidades que se abrem ao universo de outras políticas públicas derivadas diretamente desses níveis de reconhecimento diante do poder público.

A comunidade quilombola da Aroeira já passou pelas fases i e ii, recebeu a portaria de reconhecimento dos limites do território junto ao INCRA, mas ainda aguarda o decreto de desapropriação pela Presidência da República/Casa Civil. Esse processo será interpretado a seguir sob a luz das privações existentes e a luta combatendo-as (uma leitura da realidade social da comunidade). Evidenciaremos as conquistas que a comunidade obteve, além da produção de ferramentas importantes nesse embate. A produção dos intitamentos e a formação dos agentes são fatores decisivos no processo de combate às privações sociais. Entre esses, podemos citar as produções de consciência política, a organização da comunidade e os resultados obtidos. Essas são conquistas sociais, produtos que mudam a realidade da comunidade e possibilitam uma articulação estratégica sobre a política e a produção da visão de um futuro diferente da que foi concebida até aqui. Esse processo gera oportunidades de escolher o que fazer, como fazer e por onde seguir individual e coletivamente.

A REGULARIZAÇÃO DA COMUNIDADE DA AROEIRA

A comunidade quilombola da Aroeira está situada na região central do Rio Grande do Norte (RN), encravada no semiárido. O território ganha o título de território Cabugi. A comunidade está na cidade de Pedro Avelino (RN), trata-se de uma região empobrecida com profundas lacunas sociais. De acordo com as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷, a cidade possui uma população estimada de 6.653 habitantes em 2020. Com uma mortalidade infantil de 16,39 óbitos por mil nascidos, e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,583, a cidade está no ranking das mais pobres do país. Lembrando: a taxa de mortalidade infantil nacional, de acordo com o IBGE, é de 11,56 óbitos por mil nascidos. Esses dados ilustram a região geopolítica na qual estão os quilombolas da Aroeira. O município está a cerca de 156 km da capital do RN, Natal. A comunidade se localiza a aproximadamente 8 km da sede do município.

A realidade social da comunidade é imersa em processos de violência material e simbólica. Como constata o relatório antropológico da comunidade (BARROS; CHIESA; SANTOS, 2013), parte do território da comunidade foi apropriado por fazendeiros locais, parte dessas terras são as chamadas terras do gavião. Além disso, a vivência da comunidade está condicionada ao sofrimento diante do racismo presente nos discursos e na materialização dessas práticas. A ambientação da comunidade é formada por terras áridas, secas, casas de taipa e algumas de alvenaria que foram construídas entre os anos 1990 e início dos anos 2000. Parte significativa dos membros da comunidade não possui alfabetização – esses, em sua maioria, são adultos ou idosos. Os membros mais jovens têm um grau mais elevado de alfabetização, embora quase nenhum deles tenha chegado ao ensino superior. Devemos destacar que essa realidade está mudando ao longo dos últimos 10 anos. A completa ou parcial ausência de água potável para consumo humano e produção animal e vegetal é um dos pontos de maior atenção e interesse da comunidade. Seguindo disso, as mudanças nas condições sanitárias das moradias, da estrutura das mesmas e das oportunidades de renda e segurança alimentar ganham destaque nas falas dos seus membros.

⁷Retirado de: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pedro-avelino/panorama>>. Acesso em 4 de Julho de 2021.

A resistência da comunidade nessa zona árida advém de tempos imemoriais. Trata-se de um trajeto que, partindo das territorialidades⁸ constituídas, formaram o território⁹. Conseguimos apurar em campo que o esforço organizado e objetivado em prol da regularização começou a partir dos anos de 1990. Representado pelos pais e avós dos atuais líderes e membros da comunidade. Foram detectados pelo menos dois ramos da mesma família que têm atuação forte na disputa pela narrativa da luta da comunidade e nas decisões tomadas na associação comunitária. Essa associação é um espaço essencial, pois no âmbito do processo de regularização, ela se torna a representante do território, da comunidade. No caso da Aroeira, a atual gestão conta com a presidência em um ramo da família e a vice-presidência no outro ramo. Mas isso ocorre em consenso, através de uma lógica nesse processo na qual há um revezamento de posições entre esses ramos.

O primeiro ponto de nossa análise foi a narrativa da regularização na comunidade. O atual Presidente e a Ex-Presidenta da associação, apresentaram dois discursos sobre a luta pela terra. Cada um se afirmou como pivô do processo de regularização, ambos enxergavam o processo integrado ao conjunto de políticas públicas e programas sociais que chegavam à comunidade. Mas cada qual defendia sua gestão como protagonista das mudanças sociais da comunidade, associadas ao processo regulatório. A Ex-Presidenta comenta em entrevista:

[...] faz oito anos que estou aqui, depois que eu estou aqui na terra, graças a Deus, o processo da terra está sendo elevado. E a minha luta na associação era 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 [...] (EX-PRESIDENTA DA ASSOCIAÇÃO).

Ela deixou a comunidade durante um período da sua vida, mas retornou alguns anos depois. Assumiu a presidência da associação e empreendeu uma caminhada junto a atores sociais regionais como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedro Avelino/RN, entre outros. Sua gestão coincide com atuação de muitas políticas

⁸ TERRITORIALIDADE É: “[...] 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”” (LITTLE, 2003, p. 253).

⁹ TERRITÓRIO: Segundo Cavalcante (2016, p. 28) o território pode ser compreendido: “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”.

produzidas direta ou indiretamente através do Programa Brasil Quilombola (PQB), que possui alguns eixos de implementação, com políticas e programas em prol do acesso à cidadania, segurança alimentar, entre outros. Principalmente, através do eixo do acesso à terra (primeiro eixo do PQB), ou seja, a regularização. Essa narrativa se contrapõe, em parte, a do atual presidente, ele nos diz:

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” (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO).

O discurso do presidente não apenas fala e defende seu legado, como apresenta o teor memorial do processo na comunidade. Ele traz para si a conquista, é seu legado, associado a sua ida à Brasília, em um processo que ocorre antes de ser alçado à posição de liderança. Em outras de suas falas, ele comenta que o legado da luta pela terra começou com “os mais velhos”, pelo seu pai. Direta e indiretamente ele responde às questões sobre a regularização e sobre as mudanças locais, através da retomada da trajetória que ele fez, junto ao pai e outras pessoas, antes mesmo de conquistarem a certificação. As narrativas construídas através dos ramos familiares e das disputas entre si, se complementam. Existem disputas, isso é inegável. Mas elas se inscrevem no processo de regularização como parte da memória de luta e de organização da comunidade e perpassa períodos distintos dentro e fora, primeiro iniciando a luta, tentando reconhecer a Aroeira como quilombola e, depois, já com ela reconhecida lutando e conquistando a atenção do governo através do acesso às políticas públicas.

Como nos diz Avelar (2021, p. 18): “a análise do discurso não entende a mensagem como um objeto claro que viaja do emissor ao receptor. Para análise do discurso, esses próprios sujeitos são feitos do seu conjunto de interações discursivas, eles não existem fora delas”. Os discursos dos líderes estão associados às disputas que travaram, corroborando com a narrativa da coletividade. Antes do processo regulatório, havia a consciência política ou, pelo menos, o início do processo de tomada de conhecimento da situação social na qual a comunidade estava. O presidente cita que essa luta começa quando um servidor do cartório registra uma filha de uma mulher da comunidade, e informa a ela e aos membros da Aroeira que

eles possuem “direitos” que devem reivindicar. Essa leitura não restringe a RTQ ao ano de 2003, vem de antes desse marco.

Com o retorno da Ex-Presidenta à comunidade, a luta ganha os contornos que a própria articulação Quilombola do Brasil estava assumindo no plano nacional e regional. Havia inúmeras políticas públicas que podiam ser acessadas a partir da certificação. O Brasil, entre 2003 e 2015, passava pelo *boom* da alta nas vendas de *commodities*, esses recursos aliados à segurança e governabilidade expressa pelos governos de Lula, garantiram uma expansão dessas políticas. Esse fato produziu uma série de transformações locais. Cada gestão da associação tenta assumir uma parcela significativa da responsabilidade e incorporar à sua narrativa as conquistas obtidas. De todo modo, o conjunto das falas, como as que vimos acima, corroboram com a tese de que esse processo regulatório engloba as disputas, as conquistas e, sobretudo, a memória coletiva e individual da comunidade e de seus agentes.

Entre as políticas citadas como mudanças sociais e conquistas do processo estão, por exemplo, o acesso ao programa “RN sustentável” do governo do RN, ao programa “Água Doce” do Governo Federal, “governo cidadão” em parceria entre o governo do estado e o Banco Mundial. Além do programa de alfabetização escolar, acesso ao programa de erradicação de casas de taipa em parceria com a Caixa Econômica Federal e Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Essas políticas mudam o cenário da comunidade, é comum encontrarmos, até o ano de 2020, diversas placas dos governos do estado e federal sobre um programa ou uma política na comunidade, as casas de alvenaria aos poucos vão tomando lugar das casas de taipa, mas ainda há um longo caminho a percorrer.

Destacamos o forte papel das políticas relacionadas às águas, porém a seca ainda é um problema gritante e, talvez, represente a maior privação da comunidade. Os programas de acesso à água potável representam um importante funcionamento adquirido, mas ainda falta muito para a superação desse problema. A erradicação das casas de taipa e uma série de outros benefícios como redução do valor da conta de energia elétrica, acesso às políticas como bolsa família, ainda são elementos importantes para essas comunidades, elas dependem desses recursos para garantirem ainda o mínimo necessário para viver dignamente, longe da extrema pobreza. Trata-se de um cenário que está mudando, os receios de retorno à situação de miserabilidade é um risco real.

Nos grupos focais, tanto mulheres como homens reafirmaram o papel fundamental da associação sobre as mudanças sociais na comunidade, principalmente o grupo focal com as mulheres. Elas evidenciaram as transformações referentes à RTQ, mencionando experiências pessoais, falaram da construção de banheiros de alvenaria na comunidade, antes deles as necessidades fisiológicas eram feitas por trás de arbustos, ao relento. Comentaram da escavação do poço, da chegada da energia elétrica, entre outros. Também comentaram do custo que tinham ao pagar uma taxa para a associação, para a manutenção do consumo de água e de luz que agora existiam e da manutenção administrativa da associação. Elas reconheceram a importância desses pagamentos. Falaram da impossibilidade material de terem mais participações, comentaram do custo, por exemplo, de deslocamento até os locais das reuniões na cidade ou em outros locais que não na comunidade. Uma das participantes comentou:

(...) 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 ir 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).

Essa fala da participante contou com o acordo das mulheres presentes na ocasião. Ela falou da importância da organização política através da associação. Sua fala nos revela uma visão do INCRA distanciado da coletividade, próximo apenas dos representantes. Isso pode ser entendido como um apontamento para o papel do instituto ainda muito engessado na lógica burocrática. Ao entrevistarmos um dos antropólogos do INCRA no RN, ele confirmou a existência de uma cultura institucional que trava o fluxo do processo de regularização, além das influências políticas sobre processos dessa natureza. As mulheres não entraram diretamente na disputa política interna. Ainda assim, percebemos que elas possuem anseio de participar e entender o processo. Para entendermos o nível de separação entre órgão e comunidade, as participantes comentam que ainda não possuem o "INCRA", ou seja, não separam o nome do órgão responsável pela titulação do que realmente é o título, o documento.

Quando perguntadas até onde iria a terra da Aroeira, ou seja, quais seus limites, uma participante responde citando as fronteiras com os vizinhos, e comenta: “[...] 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 (PARTICIPANTE DO GRUPO FOCAL DAS MULHERES). As mulheres da Aroeira reconhecem os limites territoriais, incluindo aqueles tomados, reconhecem que o território vai além da divisão atual. Essa fala deixa transparecer um conflito que está velado na memória individual de cada uma e da comunidade como um todo. Ele não se expressa objetivamente, pois há uma série de violências simbólicas, quando não físicas, que se associam ao corpo histórico da Aroeira.

Embora o discurso se ligue à associação como representação e ao processo como um complexo de relações e conquistas, as mulheres em muitos momentos do grupo focal deixaram evidentes seus protagonismos como donas de casa e também como agentes de mudança política. Primeiro, ao reconhecerem essa necessidade e impossibilidade de participação; segundo, em dados momentos quando elas insurgem em diálogos umas com as outras no grupo focal questionando como conseguiram uma determinada política ou como podem agir diante de um conflito. Citamos como exemplo, a discussão que trataram no grupo sobre uma passagem na estrada que liga a comunidade ao município, onde um fazendeiro local havia, supostamente, ameaçado fechar o caminho. Nesse instante, elas informaram que iriam requerer ao prefeito que mediasse o conflito. Essa atitude demonstra como a comunidade se reconhece, nas vozes das mulheres, como um sujeito diante de outro, através de uma entidade de mediação.

O grupo dos homens realizou uma discussão semelhante ao das mulheres, no entanto focou mais em reafirmar a disputa interna na associação, algumas políticas relacionadas ao trabalho e a situação da água na comunidade. Esses três itens sintetizam bem a discussão que foi realizada em todos os grupos. Devemos levar em consideração que foi um grupo focal com menor tempo de duração e falas mais curtidas, isso ocorreu possivelmente por alguns fatores que podem ser elencados. Primeiro, enquanto no grupo focal das mulheres solicitamos que os membros da direção da associação se retirassem da sala e eles aceitaram, no grupo focal dos homens, eles permaneceram no local sob o argumento que só iriam observar o

encontro. Segundo, culturalmente os homens adotam postura mais reservada/retraída, principalmente diante de estranhos como éramos na atuação durante a investigação. Esses fatores foram superados em entrevista posterior com alguns dos membros da comunidade.

Tanto o grupo como as entrevistas demarcaram bem que existe um discurso coletivo comum entre homens e mulheres. O papel demarcado dos homens como chefes da comunidade, uma força masculina (herança patriarcal e machista), existe, mas pouco a pouco vai perdendo o sentido, em especial diante do avanço da força das mulheres no poder de decisão. É cada vez mais forte a presença das mulheres nas esferas de decisão e como protagonistas das narrativas. Homens e mulheres da Aroeira confirmaram um forte discurso arraigado à questão da água, ambos consideram a associação como fundamental para o alcance dos objetivos e a RTQ está associada ao processo mais complexo que envolve tanto o título ao qual demonstram preocupação por não o possuir, ao mesmo tempo em que enxergam essas lutas como um campo de conquistas.

As principais privações sociais que podemos destacar no caso da comunidade da Aroeira e do seu processo de RTQ, estão relacionadas concretamente: ao combate às secas, condições básicas de moradia e dignidade de vida, garantia de posse e propriedade de seu território. Mas existem outras privações que estão contidas em um espaço abstrato. Não há como desassociar o esquecimento dessa comunidade ao longo dos anos de sua história por parte do poder público. A comunidade aos poucos vai destruindo os estigmas e vai se afirmando a partir de um novo repertório de discursos. Elaborando uma nova significação para si mesma e para suas terras.

A garantia às políticas de combate à seca e produção/acesso à água potável constitui um funcionamento básico, é preciso matar a sede e a fome, nesse sentido a comunidade consegue observar algumas mudanças. Esteticamente a comunidade tem casas com pés de plantas de diversas culturas agrícolas, isso aponta para uma diversificação na dieta. As moradias em alvenaria garantem outros funcionamentos associados diretamente às garantias na saúde, como atenção às necessidades sanitárias. Os programas de alfabetização de jovens e adultos, creche na comunidade e escola de ensino infantil são outros funcionamentos importantes. Tudo isso combate as privações e reafirmam como elementos centrais as transformações sociais que são grandes em comparação com o histórico de pobreza e de ações meramente

assistencialistas que eram comuns na região antes da política RTQ e dos resultados que envolvem o processo.

Sobretudo, conseguimos observar que os intituleamentos começam a serem produzidos e conquistados. A comunidade está convertendo-se em um sujeito político importante, com posições críticas e através de estratégias de ação política. Isso inclui o ativismo das pessoas da comunidade. A RTQ, nesse sentido, assume seu papel de espaço, discutindo o título como processo, a comunidade constrói narrativas, elucida problemas históricos, confrontando outros sujeitos do campo político local e regional que em outros tempos seria uma situação impensável. Cabe destacar que alguns membros da comunidade já estão inseridos em contextos totalmente novos em comparação ao isolamento e à reclusão ao território que a comunidade tinha antes da RTQ, como conseguimos apurar. Um membro da direção da associação se candidatou a vereador na cidade, embora não tenha vencido, obteve uma votação significativa. Existem, na comunidade, pessoas que são ativas nos debates sobre políticas públicas na região e algumas outras já possuem acesso ao ensino superior.

Um último ponto de destaque diz respeito à articulação com outras comunidades quilombolas da região central, compondo assim o Território Quilombola Cabugi. São 4 comunidades já certificadas, entre as quais a Aroeira foi a primeira e serviu de exemplo para as demais. Na pesquisa, conseguimos notar a organização emergente entre elas. Essas comunidades realizaram diversos encontros, onde conseguiram discutir problemas, trocar experiências e motivar a participação dos membros das comunidades. Existem ainda outras comunidades em processo de identificação. Em resumo, a experiência da Aroeira motivou e ainda motiva as demais comunidades (isso é mais uma conquista estratégica). Em conjunto, elas conseguem compor uma organização mais ampla que merece um estudo mais detalhado.

Na comunidade, a participação dos jovens e das mulheres é cada vez mais notável. Existe, na Aroeira, um processo de formação de agentes que vem se dando no âmbito da RTQ, uma experiência mais antiga do que o trâmite institucional, mas que se realiza fortemente no plano do processo complexo dessa política. A RTQ exige essa complexidade de políticas e programas, pois ela exerce sobre a localidade não uma organização em prol do título, esse mesmo é apenas a parte final do produto/processo, ela é uma política que significa a luta por reconhecimento e a expressão de existência e de resistência dessas comunidades tradicionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regularização dos territórios quilombolas é uma política que se converte no espaço político onde o agenciamento, a conquista e produção de intituleamentos e de funcionamentos é fundamental para sua compreensão e para mensurar o grau de efetividade de seu projeto. Trata-se de um processo complexo que engloba diversos matizes (políticas públicas, luta de classes, memória coletiva, processo de tomada de consciência, entre outros). A comunidade quilombola da Aroeira evidencia esse conjunto em sua concretude. Através dessa política pública ela constrói arenas políticas que se desdobram em novos espaços, onde a discussão toma forma e onde são tomadas as decisões em coletividade.

Esse processo quando visto à luz de conceitos do repertório de Sen (2009) destacam a mudança do projeto de desenvolvimento. Sobretudo, põem as comunidades como sujeitos políticos com força no debate de ideias, com voz ativa sobre os rumos a serem tomados. No plano nacional, essa articulação é um projeto ainda mais consciente quanto ao rumo de atuação do Estado e da luta contra esses problemas sociais históricos da nossa formação social. A regularização rompe com estratégias antigas e tradicionalistas, como a separação da luta pela terra e combate ao racismo. Ela junta essas mazelas e, partindo de um repertório de políticas públicas e de um processo associativista, traz grupos sociais que antes estavam à margem para o centro desse debate.

No caso da comunidade quilombola da Aroeira, como muitas outras no nordeste brasileiro, os seus problemas, as privações, somam uma série de perspectivas, inclusive a do território que lida direta e indiretamente com secas, ou seja, a privação das mais básicas: a água. E, em um curto espaço de tempo, observamos essa superação da privação ocorrer ao passo que a comunidade está integrada politicamente ganhando cada vez mais consciência e construindo um conjunto capacitário próprio. Isto é, ainda que em meio a uma conjuntura desafiadora, a comunidade quilombola da Aroeira continua adquirindo novas capacidades que a possibilitam realizar escolhas ou lutar para abrirem e serem construídas novas oportunidades, mas ainda há um longo caminho até a superação total dessas privações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo, Jandaíra: 2021.

AVELAR, Idelber. **Eles em nós: Retórica e antagonismo político no Brasil do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2021.

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.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 de Jul. de 2021.

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.

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

COSTA, João Bosco Araujo, OLIVEIRA JUNIOR, Geraldo Barboza. "Apresentação", In: COSTA, João Bosco Araújo; OLIVEIRA JR, 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.

DIETRICH, Gabriele, NAYAK, Nalini. Explorando as possibilidades da globalização contra-hegemônica do movimento dos trabalhadores da pesca na Índia e nas suas interações globais". In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2005.

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

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

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

FERNANDES, Florestan. **O significado do protesto do negro**. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FURTADO, Celso. Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento. In: R. F. D'Aguiar (ed.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Manifestações e protestos no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e Democracia no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2019.

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

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: p. 9-26, 2009.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo Afro Latino Americano**. RIOS, Flavia; LIMA, Marcia (Orgs.). Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HÖLFLING, Eloisa de Mattos. ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS. **Cadernos Cedes**. Campinas: n. 55, p. 30-41, 2001.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE - Cidades. Disponível em:: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/pedro-avelino/panorama>>. Acesso em 4 de Julho de 2021

KUHN, Daniela Dias. DESENVOLVIMENTO RURAL: AFINAL, SOBRE O QUE ESTAMOS FALANDO?. **Redes**. Santa Cruz do Sul: v. 20, n. 2, p. 11-30, 2015.

LITTLE, Paul. Territórios Sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico**. Brasília: v. 28, n.1, p. 251-290, 2003.

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

LEITE, Ilka Boaventura. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos feministas**. Florianópolis: v. 16, n. 3, p. 965-977, 2008.

MORÉ, Carmen Leontina Ojeda Ocampo. A “entrevista em profundidade” ou “semiestruturada”, no contexto da saúde. **Atas - Investigação Qualitativa nas Ciências Sociais**. v. 3, p. 126-131, 2015.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Uma nova forma de fazer história: os direitos às terras de Quilombo diante do projeto modernizador de construção da nação. In: O. M.

Oliveira (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, 1987.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro/São Paulo: Vozes, 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, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: E. Lander (org.). **La Colonialidad Del Saber: eurocentrismo y ciencias sociales**. Buenos Aires: Ediciones FACES/UCV, 2005.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

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

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

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacidades. **Lua Nova**. São Paulo: n. 28/29, p. 313-333, 1993.

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

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre: n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Leonardo da Rocha Bezerra. **Comunidade Quilombola da Aroeira: uma avaliação do processo de implementação da regularização de território**. Dissertação de mestrado. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2020.

VAQUERO, Benjamín Revuelta. La implementación de políticas públicas. **Díkaion**. Chía: v. 16, n. 1, p. 135-156, 2007.

TOURAINÉ, Alain. **Como sair do liberalismo?** Bauru: EDUSC, 1999.

WESTPHAL, Marcia Faria, BÓGUS, Claudia Maria, FARIA, Mara de Mello. Grupos focais: experiências precursoras em programas educativos em saúde no Brasil. **Bol. Oficina Sanit. Panamericana**. Washington: v. 120, n. 6, p. 472-482, 1996.

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, 2017.

Artigo recebido em 01 de maio de 2022.

Aprovado em 12 de outubro de 2022.