

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

MESA COORDENADA EIXO 10

O EIXO SOCIEDADE E NATUREZA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA NORTE E
NORDESTE DO BRASIL

RELAÇÕES ENTRE IDENTIDADE E TERRITÓRIO: Etnogêneses e Direitos Étnicos na Amazônia Brasileira¹

David Junior de Souza Silva²

RESUMO

As comunidades quilombolas do estado do Amapá, Amazônia Brasileira, iniciaram seus processos de etnogênese no início do século XXI, em sua relação com o Programa Brasil Quilombola, política pública do Governo Federal. Este artigo objetiva refletir sobre os fatores envolvidos no processo de etnogênese do Quilombo do Rosa. A metodologia de pesquisa baseia-se em etnografia realizada junto à comunidade, com idas a campo entre 2017 e 2019. Para a produção da etnogênese em si, dois processos fundantes foram identificados: o primeiro, a mobilização, em 2002 contra uma mineradora, quando esta planejava depositar arsênio, rejeito tóxico de mineração, nas terras da comunidade; o segundo, a chegada de uma política pública, o Programa Brasil Quilombola. Como expressão das contradições presentes no processo de etnogênese, o Rosa teve de enfrentar a resistência interna à autoidentificação como quilombola por alguns membros da própria comunidade; resistência em parte superada, pelos processos de produção de consenso próprios do grupo, em parte presente ainda hoje, na consciência de moradores da comunidade ainda contrários à autoidentificação e titulação do território como quilombola. A força motriz decisiva para a intencionalidade da comunidade do Rosa em direção ao autorreconhecimento como quilombola e o amparo respectivo da lei foram as ameaças reais ao território da comunidade, experienciadas no período. No que concerne à relação entre etnogênese e território, o autorreconhecimento como quilombola e o posicionamento público como tal foi decisivo para

¹ Essa Mesa coordenada integra o Eixo Temático 10: Questões Agrária, Urbana e Ambiental, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Professor Adjunto do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Pós-Doutorando no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Amapá - PPGH/UNIFAP. Doutor em Geografia pelo Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás (IESA/UFG). Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Experiência em Ciências Sociais, realizando investigações sobre Movimentos Étnicos, Movimentos Sociais e Sociologia da Amazônia; e em Epistemologia e Metodologia das Ciências Sociais. Coordenador do Núcleo de Estudos em Etnopolítica e Territorialidades da Amazônia - NETTA. Membro da Rede de Pesquisa sobre Pedagogias Decoloniais na Amazônia. E-mail: davi_rosendo@live.com

assegurar o território do grupo face estas ameaças externas do período.

Palavras-Chaves: Quilombo; Reconhecimento; Movimento Quilombola; Direitos Étnicos; Amazônia.

ABSTRACT

The quilombola communities of the state of Amapá, Brazilian Amazon, began their ethnogenesis processes at the beginning of the 21st century, in its relationship with the Brazil Quilombola Program, public policy of the Federal Government. This article aims to reflect on the factors involved in the process of ethnogenesis of Quilombo do Rosa. The research methodology is based on ethnography carried out with the community, with field trips in December 2017 and February 2018. For the production of ethnogenesis itself, two founding processes were identified: the first, the mobilization in 2002 against a mining company, when it planned to deposit arsenic, toxic waste from mining, in the community lands; the second, the arrival of a public policy, the Brasil Quilombola Program. As an expression of the contradictions present in the process of ethnogenesis, the Rosa had to face internal resistance to self-identification as a quilombola by some members of the community itself; resistance in part overcome by the group's own consensus production processes, still present today, in the consciousness of community residents still opposed to self-identification and titling of the territory as a quilombola. The decisive driving force for the intentionality of the Rosa community towards self-recognition as a quilombola and the respective support of the law were the real threats to the territory of the community experienced in the period. As regards the relationship between ethnogenesis and territory, self-recognition as a quilombola and the public positioning as such was decisive in securing the group's territory in the face of these external threats of the period.

Keywords: Quilombo; Recognition; Quilombola Movement; Ethnic Rights; Amazon.

INTRODUÇÃO

A comunidade remanescente quilombola do Rosa localiza-se na zona rural do município de Macapá, capital do estado do Amapá, na parte oriental da Amazônia Brasileira, e desenvolve, neste início de século, assim como outras comunidades quilombolas do estado, um processo de territorialização específico, envolvendo reconhecimento identitário, demarcação e titulação de seu território. A etnogênese, na forma do autorreconhecimento como comunidade remanescente

quilombola, emerge como uma das estratégias fundamentais deste novo processo de territorialização. É a etnogênese do quilombo do Rosa, no início do século XXI, que será tema de reflexão neste artigo.

A etnogênese aparece como estratégia possível no contexto da compreensão mundial contemporânea do que são as comunidades tradicionais – expressa por exemplo na convenção 169 da OIT -, incluso os quilombos, da legislação internacional decorrente desta compreensão, da legislação brasileira sobre direito quilombola, produto da síntese entre legislação internacional e ativismo negro e quilombola nacional, e do trâmite real do processo jurídico e burocrático para acesso à cidadania quilombola no contexto nacional brasileiro e regional amazônico e amapaense - este trâmite sendo por seu turno síntese da relação de forças travada na sociedade brasileira contemporânea, na qual atuam, dentre outros elementos, o racismo, a luta pela terra, as personificações do capital interessadas na mercantilização da terra, movimento negro e movimento quilombola, e a luta diária cotidiana das comunidades tradicionais pelo direito à vida e à própria reprodução social.

2 ETNOGÊNESE, IDENTIDADE ÉTNICA E MOBILIZAÇÃO POLÍTICA

As etnogêneses são os processos de construção identitária nos quais os povos tradicionais constroem-se como sujeitos coletivos com base em uma tradição cultural preexistente, objetivando sustentar a ação coletiva e a mobilização por direitos. Este fenômeno foi até agora estudado relativamente aos povos indígenas; todavia, é um fenômeno que vivem também as comunidades quilombolas.

Conforme teorizado pelo antropólogo mexicano Miguel Alberto Bartolomé (2006), as etnogêneses tratam-se de processos protagonizados pelos povos nativos no qual se reapropriam de sua identidade étnica, uma vez tendo sido obrigadas a abandonar esta identidade nos processos de colonização. Nas palavras do autor, “Trata-se da dinamização e da atualização de antigas filiações étnicas às quais seus portadores tinham sido induzidos ou obrigados a renunciar, mas que se recuperam combatentes, porque delas se podem esperar potenciais benefícios coletivos” (BARTOLOMÉ, op. cit., p. 45).

Sua natureza de processo social, cultural e identitário é evidente; porém é distintivo também seu conteúdo político: a “etnogênese apresenta-se como processo de construção de uma identificação compartilhada, com base em uma tradição cultural preexistente ou construída que possa sustentar a ação coletiva”. (Idem, p. 44).

É, pois, a reapropriação de uma identidade, com vistas à sustentação da ação coletiva, em geral frente ao Estado. Neste processo os povos nativos objetivam “se constituírem como coletividades, como sujeitos coletivos, para poderem se articular ou se confrontar com seus Estados em melhores condições políticas”. (Idem, loc. cit.).

A propulsão do processo pode estar já prevista por Bartolomé, na existência de novas legislações, que garantem atualmente direitos antes negados. “Em certas oportunidades isso se deve à desestigmatização da filiação nativa, mas frequentemente também às novas legislações que conferem direitos antes negados, como o acesso à terra ou a programas de apoio social ou econômico” (Idem, p. 45).

No caso das comunidades remanescentes quilombolas brasileiras, as políticas públicas oficiais de reconhecimento de comunidades remanescentes quilombolas, notadamente o Programa Brasil Quilombola, no Brasil no início do século XXI, desempenharam papel de primeira importância para a etnogênese do Rosa e de outras comunidades quilombolas do Amapá - o que não quer dizer necessariamente que não ocorreriam de outra maneira.

Para caracterizar esta relação no Brasil contemporâneo, do movimento social quilombola com o Estado, o direito e as políticas públicas, Amanda Lacerda Jorge (2015) define a condição do movimento social quilombola no Brasil como realizando um “caminho inverso”:

Isto porque, até a existência do dispositivo constitucional em 1988, tal movimento era incipiente e não se articulava prioritariamente a partir da denominação ‘quilombola’. Neste sentido, o artigo 68 do ADCT abriu o caminho para que esse movimento nascente ganhasse robustez e trilhasse novos caminhos, com o fortalecimento de suas reivindicações. (JORGE, op. cit., p. 146).

Inclusive na reapropriação da identidade étnica quilombola – isto é, na etnogênese. Muitos/as militantes estavam nos movimentos negros e/ou rurais. Se reconheciam negros e ligados ao passado africano e ao histórico de escravismo e

liberdade (RATTS, 1996). Muitas comunidades eram denominadas de “terras de pretos” ou expressões semelhantes.

Para análise do processo que nos propomos aqui, a produção da etnogênese, distinguimos os processos fundantes, que são facilmente localizáveis, e processos de consolidação. Igualmente, identificamos também que etnogênese não é um evento, mas um processo, longo no tempo, repleto de dialeticidades, de idas e vindas.

3 A PRODUÇÃO DA ETNOGÊNESE

Antes de entrarmos propriamente nos fatos históricos particulares próprios da história do Rosa que produziram sua etnogênese, devemos situar os elementos contextuais macro-históricos e globais que, se não determinaram diretamente, deram condição de possibilidade para a etnogênese do quilombo.

Estes elementos de diferentes escalas, oriundos da agência de outros atores sociais e outros processos históricos, deram condição de possibilidade para a etnogênese do Rosa e forneceram boa parte de sua semântica e de sua sintaxe, à medida em que a comunidade foi convocada – e teve que se sujeitar – a aderir à linguagem disponibilizada e exigida pelas instâncias da esfera pública detentoras do poder de legislar sobre a questão e conferir o acesso aos direitos universal e regionalmente conquistados e estabelecidos, e pelo campo intelectual e simbólico envolvido na disputa simbólica sobre a temática. São eles a Convenção 168 da Organização Internacional do Trabalho, do ano de 1988; a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, especialmente os artigos 216 e 217, bem como o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT 38); e, mais recentemente, o Programa Brasil Quilombola, de 2003.

Direitos construídos e conquistados na mobilização internacional por direitos das comunidades tradicionais, sua incorporação no Direito Constitucional brasileiro, e sua materialização em políticas públicas fazem parte do contexto político, simbólico e jurídico que fez parte da etnogênese do Rosa como comunidade remanescente de quilombo, no Amapá no início do século XXI, devendo ser considerados analiticamente como marcos da etnogênese do Rosa.

Na esfera da história particular da comunidade, a mobilização empreendida pela comunidade contra uma mineradora que intencionava depositar rejeitos tóxicos de mineração em seu território, e a defesa contra um morador que estava vendendo terras da comunidade, foram fatores que desencadearam a busca por respaldos eficazes e mais fortes para defesa do território e da vida da comunidade.

A título de contextualização, sobre as políticas públicas favoráveis, no estado do Amapá, estas políticas propiciaram o início do processo de reconhecimento de uma quantidade considerável das comunidades quilombolas no estado, algumas vindo a fechar o ciclo, com a titulação definitiva de suas terras, como é o caso das comunidades Conceição do Macacoari, São Raimundo do Pirativa e Mel da Pedreira. A exceção fica por conta do Quilombo do C-riaú, cujo processo de reconhecimento, certificação e titulação ocorreu na década de 1990.

Analiticamente, distingue-se aqui os eventos fundantes ou que dispararam a etnogênese do Rosa, daqueles que vieram na sequência e tiveram o efeito de consolidar esta etnogênese.

4 EVENTOS FUNDANTES

Para a produção da etnogênese em si, quatro processos históricos fundantes foram identificados.

O primeiro, a mobilização, em 2002 contra uma mineradora, a ICOMI - Indústria e Comércio de Minérios S.A., quando esta estava a depositar arsênio, rejeito tóxico de mineração, nas terras da comunidade.

Diante desta ameaça, a comunidade do Rosa articulou-se com outras comunidades quilombolas, acionou a prefeitura municipal, acionou uma deputada federal, acionou outras comunidades da região, e realizaram uma grande mobilização que durou uma semana, na qual lograram expulsar a empresa do local e frustrar seus planos de despejar os rejeitos no território da comunidade.

Esta mobilização, malgrado não tenha trazido ainda a identificação como quilombola para a comunidade, acentuou fortemente seu sentido de comunidade, e interpôs na consciência da comunidade a certeza da necessidade de defender-se.

A Icomi habitualmente levava seu rejeito de manganês ao Porto do município de Santana, e lá embarcava-o para o descarte necessário em outro lugar. Todavia, com o tempo, a demora no embarque ocasionou o acúmulo desse rejeito no porto, ocasionando diversas doenças nos moradores do entorno, revelando sua toxicidade.

Como alternativa para descarte, que estava inviável via porto de Santana, a ICOMI estava iniciando o descarte desse rejeito em uma seção das terras do Rosa. O processo foi descoberto pela comunidade quando suas obras já estavam avançadas. A mineradora já havia montado uma estrutura grande, que incluía escavação e preparação do solo para depósito desse rejeito, extensão do trilho do trem até o local do despejo e soterramento do rejeito, postes de luz para transmissão de energia elétrica ao local e acampamento dos trabalhadores. Joice Ester, uma das primeiras a chegar ao local e se deparar com a obra, descreve como “uma enorme engenharia” a que estava montada.

Na última semana de novembro de 2012, voltando do Encontro de Tambores em Macapá, Joice e Sonia, duas das filhas de Maria Geralda, matriarca da comunidade, regressaram antes de todos para a comunidade, onde havia ficado apenas Maria Eleanor, irmã de Geralda, logo após o término da festa em Macapá. Logo ao chegar, ouvindo o barulho do trem, estranharam este parar tão perto da comunidade, onde habitualmente não havia trilha ferroviária.

Ao aproximarem-se do local de parada do trem naquela noite, para saber a razão de o trem parar ali, avistaram toda a estrutura montada pela ICOMI. Imediatamente entraram em contato com o restante da família que estava ainda em Macapá para informar o que acontecia. Ao saber do acontecido, a família pediu ajuda às demais comunidades e movimentos próximos.

As comunidades, reunidas na UNA na ocasião do Encontro dos Tambores, celebrado na semana da consciência negra em novembro, lotaram dois ônibus e dirigiram-se para o Rosa para impedir a mineradora. A esta altura, das doze células preparadas para receber o rejeito de manganês a ser depositado, uma delas já havia sido completamente enchida pela ICOMI.

O que se desenrolou foi um autêntico confronto físico da comunidade e aliados contra a ICOMI; na mesma noite conseguiram expulsá-los.

Na sequência, comunidade e aliados acamparam no local onde a ICOMI pretendia depositar o rejeito, e seguiram dez dias acampados, enquanto corria o judicialmente o processo para impedir juridicamente a ICOMI de sua intenção.

Maria Geralda narra os dias de acampamento, nos quais não saiu de lá em nenhum momento. Os acampados recebiam comida que os parceiros traziam de Macapá. Durante as noites, para amenizar a dureza do acampamento, tomavam gengibirra e reuniam-se os tambores e caixas para tocar marabaixo.

O marabaixo tocado todas as noites do acampamento fazem pela festividade o fortalecimento da comunidade na penúria da ação que foi obrigada a tomar. Como se no momento mais extracotidiano possível, o ser do Rosa fosse mais expressado e implodisse no marabaixo. Como se liberto das amarras do cotidiano, inclusive, pode se supor, aquelas impostas pela disciplina necessária do trabalho, seu ser mais interno se revelasse no impulso à dança e à música do marabaixo.

Nesta comunhão revela-se a imanência entre resistência e tradição cultural, na qual uma chama a outra, e ambas se fortalecem; conexão imanente que é o substrato do ser quilombola. No décimo dia de acampamento, sai a decisão judicial favorável ao Rosa, impedindo a ICOMI de prosseguir seu plano; e encerra-se o acampamento.

Como resistência à ICOMI, além do acampamento, comunidade do Rosa e aliados fizeram manifestação em frente à Polícia Federal para exigir as providências jurídicas necessárias; ocasião em que contra os manifestantes foram chamadas Polícia Civil e Polícia Militar, e alguns quilombolas chegaram mesmo a serem detidos. Segundo Joice, o intuito da manifestação era chamar atenção de autoridades que pudessem auxiliar a luta da comunidade.

Josielson relembra o episódio da luta contra a ICOMI, em que ele tinha apenas 15 anos de idade. Na época, ele e as crianças menores, Marcela, Bruno e Ítalo, estavam com todos na cidade, onde foram deixados pelos adultos para se manter em segurança durante a mobilização contra ICOMI.

Eles (os adultos) largaram todos nós lá [na cidade] e vieram lutar contra a ICOMI. Não sabiam se iam voltar vivo ou morto. Colocamos o colchão no mesmo quarto e dormimos todos juntos. Eu era mais velho, ficava imaginando o que estava acontecendo, mas não falava nada para as outras crianças para não assustar elas. Era vinte e quatro horas você ligava na

Difusora [rádio estatal] estava falando disso. O negócio estava feio, mano, estava feio”.

Depois desse episódio, e especialmente diante da gravidade dele, os moradores do Rosa fundaram a associação da comunidade. Como conta Joice Ester, até o momento não sabiam a razão de ser de uma associação e os procedimentos para criar uma. No entanto, buscaram se informar para criá-la, como forma de buscar maiores possibilidades de representação e defesa jurídica.

A ICOMI até então nunca havia tentado depositar seu rejeito de manganês nas terras de nenhuma comunidade. Escolheu o Rosa em primeiro lugar porque se associou a alguém dentro da comunidade, que lhe ofereceu espaço dentro da comunidade para depósito desse rejeito. N³ negociou com a ICOMI a disposição do local para o depósito em troca de retribuições materiais.

Esta ação da Icomi não teria sido possível, pois, sem a ação de um sujeito, que por ser morador nas terras da comunidade, manipulou a legitimidade que esta condição lhe conferia para negociar com a Icomi o espaço interno ao Rosa para seus propósitos.

O segundo processo, a defesa contra a ação de N.

Sobre N. Veio de outra comunidade, São Pedro do Caranã, brigado com a família. O motivo de sua desavença com os pais foi que loteou e vendeu parte do terreno e da roça da própria família em sua comunidade de origem. Vendeu essas terras em troca de uma caminhonete. Quando o comprador chegou para se apossar da terra comprada, o pai de N, verdadeiro proprietário do terreno, ficou sabendo e expulsou o comprador. O comprador foi até N e tomou-lhe o carro que tinha dado em troca da terra. Em seguida, N foi expulso de seu pai da casa deste.

Chegou e estabeleceu-se no Rosa, em torno do ano 2000, aproveitando-se da ausência momentânea do núcleo familiar de Geralda, e manipulando o fato de sua mãe ser prima de segundo grau de Geralda. Ao chegar, iniciou atividades que não tinham nenhum lastro na história do Rosa e contrárias à territorialidade da comunidade: começou a cercar lotes e vendê-los para terceiros, pessoas de fora da comunidade.

³ Nome fictício.

Ao saber da situação, Geralda e seu esposo, Benedito, sentiram-se ameaçados e ficaram preocupados com essa atitude de N. Este passou a constituir um evidente problema e uma ameaça para a reprodução social e territorial da comunidade.

Geralda conta que teve de fazer sucessivos enfrentamentos a este senhor. Geralda narra um episódio em que pela primeira vez se deparou com uma cerca - elemento inédito na comunidade, e símbolo de uma territorialidade incompatível com a da comunidade – feita por N nas terras do Rosa. Lembrando o momento, ela diz “quem vive em cerca é boi, aqui não tem boi”, e sua atitude foi de pegar um alicante e cortar toda a cerca.

Três dias depois fez o primeiro boletim de ocorrência contra N. Na audiência decorrente, ele tentou amenizar a situação dizendo que gostava dela e que eram amigos, ao que ela respondeu que ele não gostava de ninguém, que tinha vendido a terra da própria família.

Hoje, N, continua loteando e vendendo partes do terreno. O Rosa espera o INCRA realizar a etapa da desintrusão, na qual ele será expulso.

N é um sujeito portador de uma ética de condução da vida capitalista, individualista e predatória; e sua territorialidade correspondente, a propriedade particular baseada na compra da terra. Este sujeito, por si só, é um vetor de expansão de uma territorialização capitalista- individualista.

Não se ignora, evidentemente, a contribuição dos dois processos acima descritos, a luta contra a Icomi e contra a atuação desagregadora de N, também para a configuração identitária do Rosa, naquilo que deve ser o mais evidente nesse escopo: na produção de um forte sentido de comunidade. Todavia, há um processo ao qual não pode não ser ligada a produção da identidade de comunidade remanescente quilombola: a chegada do Programa Brasil Quilombola, o qual trouxe a categoria jurídica e a categoria identitária de remanescente quilombola. Este é o terceiro processo.

A identidade de comunidade remanescente quilombola, no Amapá, não pode não ser ligada à existência desse programa. Este programa, realizado por meio do INCRA, foi que trouxe a categoria jurídica e identitária de remanescente quilombola, com a qual a comunidade se identificou atrelando-a a seus antecedentes ex-escravos.

O Programa Brasil Quilombola é uma política pública do governo federal para as comunidades negras rurais, com o objetivo de propiciar as condições para o autorreconhecimento destas comunidades como remanescentes quilombolas e o consequente acesso aos respectivos direitos.

Criado em 2003 na esfera federal, o programa chegou ao Amapá em 2004, através do INCRA local. Na ocasião a superintendência do INCRA se encontrava sob gestão de Cristina Almeida, conhecida militante do movimento de mulheres negras local.

Até então a única comunidade quilombola que havia no estado era o Quilombo do C-riaú – que foi nada menos do que o segundo quilombo a ser titulado no Brasil. Cristina Almeida, na condição de superintendente do INCRA, atuou, na esteira do Programa recém-criado, no sentido de difundir os direitos quilombolas às comunidades negras rurais do estado e assim incentivar o autorreconhecimento e a titulação. A presença desta militante do movimento de mulheres na direção do INCRA é localizada como fato autônomo de contribuição para o processo em pauta. Assim se expressa Geralda sobre a chegada do Programa Brasil Quilombola ao Rosa.

O pessoal do INCRA vinha e conversava muito com a gente sobre o que é ser quilombola. Traziam mapas, ficavam explicando os mapas pra gente. A gente aceitou porque a gente precisava de uma força a mais. Então tornar-se quilombola foi bom para dar essa força a mais para defender-se contra ameaças [que naquele momento eram ICOMI e N].

Até então, conforme Joelma Meneses, havia certo misticismo, como ainda há hoje, em relação à categoria jurídica quilombola e ao tornar-se quilombola. Segundo ela, “o pensamento de muitos é ‘eu vou virar quilombola, não vou poder fazer isso, não vou poder aquilo’”. Havia, portanto, razoável desconhecimento quanto ao direito quilombola e desconfiança quanto ao ser e tornar-se quilombola.

5 A INTENCIONALIDADE DA ETNOGÊNESE

Um dos fatores para a intencionalidade da comunidade do Rosa em direção ao auto-reconhecimento como quilombola e o amparo respectivo da lei foram as ameaças reais ao território da comunidade, experienciadas no período. A ameaça concreta ao território, assim, foi fator disparador da materialidade da etnogênese, o sentimento de

comunidade, ainda que sua exterioridade, especificamente como remanescente quilombola, tenha advindo depois, de outra fonte, a atuação histórica do movimento negro, materializada no ADCT 68 e no Programa Brasil Quilombola.

Nas palavras de Joelma, o autorreconhecimento como quilombola e o posicionamento público como tal foram decisivos para assegurar o território do grupo face estas ameaças externas do período. Joelma rememora principalmente o episódio descrito na seção anterior de tentativa da ICOMI de depositar rejeito de manganês no terreno da comunidade como um fator decisivo para a tomada de decisão rumo à autoidentificação como quilombola.

Já tinha acontecido da ICOMI querer depositar o rejeito de manganês. Hoje elas reconhecem que foi muito importante. Senão só teriam hoje o lugar das casas onde moram. Por conta de nossa resistência, principalmente por conta da atuação de mamãe, que sempre foi a cabeça. (Joelma Meneses, 11-05-2017).

Sem a autoidentificação e o posicionamento público como quilombola, como vemos, a análise da comunidade é que seu território já teria se perdido.

Auto identificar-se como quilombola, assim, ou atualizar a identidade de remanescente de quilombo, significou o que Bartolomé coloca em sua análise como constituição “como coletividades, como sujeitos coletivos, para poderem se articular ou se confrontar com seus Estados em melhores condições políticas”. (BARTOLOMÉ, op. cit., p. 44).

O Programa Brasil Quilombola na prática é o Estado como promotor ou disparador de uma territorialidade específica. Lembrando que o Programa só existe graças ao movimento negro nacional. Desse modo, como conquista, o movimento negro nacional é o responsável pela propulsão desta territorialidade, bem como pela criação das condições da possibilidade de sua propulsão. Esta territorialidade disparada é conquista do movimento negro nacional. A visão de mundo de onde emana, ou o propulsor de racionalização é o movimento da ética antirracista.

A chegada desta política pública, o Programa Brasil Quilombola, não obstante sua importância decisiva, precisa ser relativizada: sozinha não produziria o efeito que teve, sem a atuação das lideranças do movimento negro local – o quarto fator na etnogênese do Rosa.

A atuação do movimento negro regional – novamente, leia-se: o movimento de mulheres negras – deve ser colocada, se não como causa, como um dos antecedentes imediatos da etnogênese do Rosa.

O futuro é espaço da incerteza. Atuar no futuro é sempre um risco. É atuar sem referências por onde situar a própria ação, atuar no espaço do inexistente, onde a ação territorializadora tem de ser a da criação.

Todavia, mesmo com a informação disponível e com a atuação de lideranças parceiras, a assunção como quilombola é um passo na incerteza para a comunidade. Envolve risco e coragem para arriscar entrar num campo desconhecido.

Sobre o passo decisivo em direção ao autorreconhecimento como quilombola. Josielson assim o define:

Não sabíamos as consequências, não sabíamos o que ia dar, mas entramos de cabeça. Muitas pessoas militavam, pessoas que tinham respeito, renome, defendiam essa bandeira, militavam por esses ideais. Pessoas boas. Isso ajudou a não ter dúvidas. Ainda mais que quem estava à frente coordenando tudo era a Cristina, que veio pessoalmente nas comunidades. Ela sonhava com uma coisa além do que ela podia. Lá na frente ela não sabia o que podia acontecer (Josielson)

A atuação militante e comprometida de pessoas, portanto, que tinham prestígio e legitimidade entre as comunidades foi fator importantíssimo nesse momento crucial de resolução da dúvida quanto a iniciar o processo o processo de autorreconhecimento.

Nesta seção buscamos mapear e analisar os elementos envolvidos no processo de etnogênese do Rosa. Na seção seguinte, analisaremos o desenvolvimento dessa etnogênese no tempo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ETNOGÊNESE E TERRITÓRIO

Tanto o desconhecimento do direito e da lei pelas classes populares quanto a produção intencional de informação falsa, movida pelos detratores do movimento quilombola e do movimento negro, alimentada não só por interesses contrários à titulação quilombola como pelo racismo, foram, no período de autorreconhecimento do Rosa, e ainda são no Amapá, obstáculos a serem enfrentados no sentido do exercício pleno da cidadania das comunidades remanescentes quilombolas locais.

Não obstante a dialeticidade interna do processo, e as inúmeras forças externas contrárias à efetivação da cidadania quilombola, o Rosa tem se firmado como quilombo.

Uma força motriz decisiva para a intencionalidade da comunidade do Rosa em direção ao autorreconhecimento como quilombola e o amparo respectivo da lei foram as ameaças reais ao território da comunidade, experienciadas no período. No que concerne à relação entre etnogênese e território, o autorreconhecimento como quilombola e o posicionamento público como tal foi decisivo para assegurar o território do grupo face estas ameaças externas do período.

Pela análise deste processo recente protagonizado pelo Rosa sou levado a discordar de alguns supostos da literatura sobre etnogênese. Gostaria de observar que a etnogênese é um fenômeno territorial, não identitário. Ninguém duvida que seja sempre uma transformação identitária; porém como sempre traz consigo uma pretensão territorial, é plausível questionar se a dimensão visível da etnogênese não seja apenas a consequência ou o invólucro de uma transformação – esta sim, verdadeira motriz do processo – de ordem territorial. A essência da etnogênese é, pois, territorial, não identitária. Isto se confirma também pela sua negação. As comunidades que têm assegurado seu território por outras vias, não iniciam processos de etnogênese na esfera simbólico-cultural.

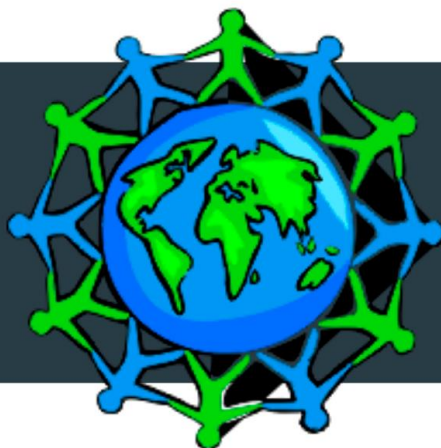
REFERÊNCIAS

BARTOLOMÉ, M. (2006). As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. **Mana**, 12, 39-68

JORGE, A. L. (2015). O movimento social quilombola: considerações sobre sua origem e trajetória. **Vértices**, 17, 3, 139-151.

RATTS, A. (1996). Conceição dos Caetanos: memória coletiva e território negro. **Palmares em Revista**, 1, 97-115.

RATTS, A. (1999). Almofala dos Tremembé: a configuração de um território indígena. **Cadernos de Campo**, 8, 61-81.



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

MESA COORDENADA EIXO 10

O EIXO SOCIEDADE E NATUREZA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
NORTE E NORDESTE DO BRASIL

COMUNIDADES NEGRAS RURAIS E COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO: categorias, identidades e direitos em discussão¹

Rita de Cássia Domingues Lopes ²

RESUMO

Este texto trata da reflexão sobre as categorias: comunidade negra rural e comunidade remanescente de quilombo numa perspectiva de identidades e direitos, trazendo como estudo de caso uma comunidade remanescente de quilombo no norte do estado do Tocantins – a comunidade quilombola Ilha de São Vicente. Com uma breve contextualização do estado do Tocantins e em seguida a discussão das categorias.

Palavras-chave: comunidade negra rural; comunidade remanescente de quilombo; estado do Tocantins

ABSTRACT

This text deals with the reflection on the categories: rural black community and remnant quilombo community in a perspective of identities and rights, bringing as a case study a remnant quilombo community in the northern state of Tocantins - the Ilha de São Vicente quilombola community. With a brief contextualization of the state of Tocantins and then the discussion of the categories.

Keywords: rural black community; remaining quilombo community; state of Tocantins

¹ Essa Mesa coordenada integra o Eixo Temático 10: Questões Agrária, Urbana e Ambiental, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Doutora em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco (2019). Mestre em Antropologia pela Universidade Federal do Pará (2002). Graduação em Ciências Sociais (Licenciatura e Bacharelado) pela UFPA (1999). Professora Adjunta II na Universidade Federal do Tocantins, Campus Universitário de Tocantinópolis, no curso de Ciências Sociais Licenciatura. E-mail: ritadomingues@uft.edu.br

INTRODUÇÃO

O trabalho é uma reflexão sobre as categorias: comunidade negra rural e comunidade remanescente de quilombo numa perspectiva de identidades e direitos, para pensar nas comunidades remanescentes de quilombo no norte do estado do Tocantins (LOPES, 2019). Será uma discussão teórica com apresentação de um estudo de caso sobre uma comunidade quilombola localizada na região do Bico do Papagaio – Tocantins.

O texto consistirá além da introdução, de um subitem tratando brevemente do estado do Tocantins; e outro subitem apresentando e discutindo as categorias acima mencionadas, que são o mote deste trabalho, e por fim, a conclusão.

1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O ESTADO DO TOCANTINS

O estado do Tocantins é o mais novo estado da Federação com 31 anos, foi criado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo desmembrado do Estado de Goiás, sendo implantado em 01 de janeiro de 1989, fazendo parte da Região Norte, tendo como sua capital a cidade de Palmas. O estado tem uma área territorial de 277.620,914 km², faz limites com seis Estados brasileiros, são eles: Pará, Maranhão, Piauí, Bahia, Goiás e Mato Grosso. (NASCIMENTO, 2009). Possui 139 municípios com uma população estimada pelo IBGE para 2019 em 1.572.866 habitantes. A capital Palmas, com 299.127 habitantes. As duas maiores cidades depois da capital são: Araguaína, ao norte, com 180.470 habitantes e Gurupi, ao sul, com 86.647 habitantes (BRASIL. IBGE, 2020).

No setor econômico o estado do Tocantins historicamente era conhecido pela agropecuária e a mineração, na época que fazia parte do estado de Goiás. Hoje a atividade agropecuária ainda continua e está baseado na pecuária de corte da raça Nelore (NASCIMENTO, 2009). O agronegócio se fixou no estado “[...] onde máquinas e técnicas aplicadas às pastagens e à engorda [do gado] alcançam uma alta produtividade” (NASCIMENTO, 2009, p.94), o agronegócio é entendido como “[...] a soma dos setores produtivos com os de processamento do produto final e os de fabricação de insumos

[...]” (GUANZIROLI, 2006, p.03), que compreende agricultura, aquicultura, pecuária, agroenergia e irrigação para produção de frutas.

Na agricultura tem-se o plantio de soja, mas há outras plantações como de arroz e milho. Têm-se, ainda, as plantações de eucalipto e seringueira, e registra-se a piscicultura, a avicultura, a suinocultura, a apicultura, a produção de biodiesel (etanol), a plantação de mandioca e a fruticultura no Estado (NASCIMENTO, 2009).

As transformações do agronegócio nos últimos anos ocorridos no Brasil atingiram também o Tocantins e que “alterou completamente a geopolítica do campo” (NASCIMENTO, 2009, p.94). Grandes áreas de terras foram reservadas para o remanejamento dos segmentos do agronegócio como a soja e o eucalipto, enquanto os grupos sociais minoritários ficaram com o lado pobre e seco da terra considerada improdutivo, sofrendo com grandes restrições em sua forma de trabalhar na terra. Mesmo havendo por parte do Estado a implantação de projetos agrícolas para plantação de outras culturas, principalmente, frutas. Constata-se que não atingiu todos os pequenos agricultores. Não podemos deixar de referir que desde 2015 todo o estado do Tocantins faz parte do plano de desenvolvimento agropecuário empregado na região central do Brasil é denominado de MATOPIBA, um acrônimo das siglas dos quatro estados que fazem parte deste plano: Maranhão (MA), Tocantins (TO), Piauí (PI) e Bahia (BA). Esse território abrange três biomas, 90,9% Cerrado, 7,2% Amazônia e 1,64% Caatinga, a maior parte fica no bioma cerrado (MIRANDA, 2015; BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA FILHO, 2018).

Como dito anteriormente, o estado de Tocantins faz parte geopoliticamente da região norte, e em termos ambientais encontra-se na zona de transição geográfica entre o cerrado e a Floresta Amazônica, constatado na fauna e flora locais, onde é possível identificar animais e plantas das duas regiões.

No Tocantins atualmente são 45 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares. Há ainda, mais comunidades que não foram certificadas pela Fundação Palmares no estado. Conforme os dados da Organização Não-Governamental Estadual, chamada Alternativas para Pequena Agricultura no Tocantins (APA-TO) há conhecimento de 09 comunidades que não possuem certificação e nem estão com processo formalizado no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

(APA-TO, 2012), mas estimasse aproximadamente 20 comunidades que se autointitulam quilombolas sem certificação da Fundação Palmares (LOPES, 2019).

As regiões sul e sudeste do Tocantins são as regiões que se concentram o maior número de comunidades quilombolas, isso se deve ao fato de que nesta parte do antigo norte goiano era área de mineração, para onde foram levados muitos escravos para o trabalho nas minas. No norte do estado do Tocantins há 10 comunidades quilombolas a Comunidade citada neste trabalho será a Ilha de São Vicente onde seus ancestrais foram levados escravizados do Nordeste (Maranhão) para o antigo norte de Goiás.

2. COMUNIDADE NEGRA RURAL, COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO: CATEGORIAS, IDENTIDADES E DIREITOS EM DISCUSSÃO

A reflexão será sobre as categorias: comunidade negra rural, comunidade remanescente de quilombo e outras denominações referentes à população negra que vive em áreas rurais e urbanas, em uma perspectiva de analisar as identidades construídas com o passar das décadas, a adequação ao momento histórico vivido e a construção teórica-acadêmica sobre os atores e sujeitos de suas histórias que são pesquisados.

Na discussão sobre as comunidades quilombolas há necessidade de recuar e recorrer à história para entender a autoidentificação das comunidades negras rurais como remanescente de quilombo, não há pretensão de se fazer um estudo histórico detalhado sobre o assunto, mas trazer alguns elementos que trarão luzes para pensar no contexto atual.

Neste sentido, recuaremos a 1740, quando o então rei de Portugal, D. João V, respondeu à consulta feita pelo Conselho Ultramarino, que definiu quilombo como sendo: “toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões nele.” (MOURA, 1981, p. 16).

Partindo dessa definição de 1740, feita durante o período do Brasil colônia e que foi ensinada pelos antigos livros de história do Brasil, permanece até hoje a ideia de que os “quilombos são lugares de escravos fugidos”, esta é uma visão. A outra ressemantiza

esse conceito e amplia a concepção de quilombo, argumentando que não necessariamente deve ser unicamente associada à fuga de escravos e ao isolamento, mas sim reconhecer a variedade de processos de ocupação do território feita pela população negra no país, de norte a sul. Além disso, os grupos que se veem e são reconhecidos como comunidades quilombolas hoje, não passaram por um único processo de formação tanto durante quanto após a escravidão.

As comunidades quilombolas passam, segundo Alfredo W. Almeida, pelo processo de ressemantização do conceito, onde “[...] a relativização nos conduz ao repertório de práticas e às autodefinições dos próprios agentes sociais que vivem e construíram as diversas situações hoje designadas como quilombo” (2011, p. 21), mas, para alguns políticos, juristas e outros profissionais, essa ressemantização contraria a “[...] definição jurídico-formal historicamente cristalizada [...] e os marcos jurídicos instituídos no século XVIII [...] do suposto significado ‘original’.” (Ibid., p. 34) de quilombo, que ainda tende a perdurar até hoje. Para Almeida (Ibid.), “[...] alcançar as novas dimensões do significado atual de quilombo” é preciso colocar em dúvida e considerar arbitrária a “[...] definição jurídica congelada [...] do período colonial.” (Ibid., p. 35) e ir além. Autores como O’Dwyer (2002), Arruti (2008) e Alfredo W. Almeida (2011) dizem que o conceito de quilombo na República foi ressemantizado. Arruti (2008) cita, pelo menos, três elementos que demonstram essa ressignificação: “resistência cultural”, “resistência política” e “resistência negra”, ampliando para um campo de luta por direitos.

No final do século XX, o conceito de quilombo foi retomado e reintroduzido na Constituição Federal de 1988, como um elemento de “sobrevivência” do conceito do passado como “remanescente” ou resíduo. Alfredo W. Almeida (2011, p. 43, grifo do autor) diz que: “De categoria de atribuição formal, através da qual se classificava um crime, **quilombo** passa a ser considerado como categoria de autodefinição [sic], provocada para reparar um dano”. No passado admitir ser um quilombola “[...] equivalia ao risco de ser posto à margem da lei e ao alcance dos instrumentos repressivos.” (ALMEIDA, 2011, p. 43), por isso, ao longo da história dos grupos sociais, os seus territórios tiveram outras nomenclaturas para muitas vezes não serem pegos, e o local onde moravam eram conhecidos como “terra de preto, terra de herança, terras de

santo, terras de índio, bem como às doações, concessões e aquisição de terra. Cada grupo tem sua própria história, legitimando sua condição, e construiu sua identidade coletiva a partir dela.” (Ibid., p. 43). Portanto, ressalta-se que esta nova categoria criada “remanescente de quilombo” não é uma sobra/resíduo do passado, mas sim, o reconhecimento da multiplicidade de questões identitárias, políticas, econômicas e territoriais que constituíram as comunidades de hoje.

Antes da definição constitucional de 1988, as comunidades negras vistas a partir da ótica do campesinato, que hoje se autoidentificam como quilombolas, foram chamadas em um determinado momento histórico de comunidades negras rurais (ARRUTI, 1998, 2002; O’DWYER, 2002; MAESTRI, 2005b; FIABANI, 2007; LOPES, 2008), nos trabalhos antropológicos e históricos coligidos foram encontradas outras denominações que foram organizadas em um quadro (Quadro 1), no exercício de sistematizar as categorias encontradas nos autores, a partir da década de 1990.

Quadro 1 – Outras denominações para comunidades negras rurais

Outras denominações	Autoras e Autores
Comunidades negras autônomas ou comunidades camponesas livres	Karasch, 1996
Comunidades negras rurais quilombolas	Ratts, 2000 e 2009
Grupos rurais negros ou grupos camponeses negros	Schmitt; Turatti; Carvalho, 2002
Comunidades de camponeses negros ou camponeses negros	Maestri, 2005 a/b
Comunidades trabalhadoras rurais brasileiras afrodescendentes	Fiabani, 2007
Comunidades rurais afrodescendentes ou comunidades negras agrárias	Fiabani, 2007 e 2012

Fonte: LOPES, 2019, p. 88.

Essas denominações nos fazem pensar que não se trata somente de categorizá-las e nominá-las, mas sim entender o processo pelo qual os grupos de negros livres e os ex-escravizados foram se organizando antes e depois da assinatura da Lei Áurea em todo o Brasil. Moura (2012) lembra que os primeiros estudos voltados para as comunidades negras rurais estavam ligados às questões de terra, identidade étnica, política e economia, e informa ainda que desde a década de 1970 as pesquisas tinham um enfoque de “estudos de comunidades”. Esse assunto não será discutido aqui, mas

deixar-se-á claro que, na produção antropológica/sociológica, houve um momento teórico em que se usava a categoria comunidades negras rurais e, hoje, a categoria utilizada é comunidades remanescentes de quilombo, que trata de uma “nova” realidade no contexto de análise das comunidades.

Reesink (2008) discute a questão das categorias que, antes, as comunidades negras rurais eram classificadas como “raciais” e, que com o passar do tempo e as pesquisas acadêmicas, passaram a ser consideradas “grupos étnicos”. O autor diz que esta categorização e mudança de abordagem teórica, muitas vezes, não são discutidas e nem detalhadas nas pesquisas. Para ele, isso decorre da interpretação parcial do conceito proposto por Fredrick Barth e também de questões políticas. Para Reesink, deve-se explicar o processo, discutir a passagem de uma categoria a outra (de racial para grupos étnicos) e como isso acontece dentro das comunidades negras rurais, não basta apenas referir Barth, isso não é suficiente para explicar a presença dos grupos étnicos e a mudança conceitual que houve nos estudos sobre as comunidades negras rurais no Brasil nos últimos anos.

A mudança de abordagem nos estudos/pesquisas sobre as populações negras rurais, passando para as questões étnicas, é percebida mais acentuadamente desde 1988, quando foi inserida a nova categoria jurídica “remanescentes de quilombo”, por meio da Constituição.

Na obra *“Agricultura, escravidão e capitalismo”* (1979) de Ciro Flamarion S. Cardoso traz uma contribuição para pensar o capitalismo e a escravidão. Nessa obra, dentre os vários argumentos e hipóteses apresentados pelo autor destaca-se o capítulo “A brecha camponesa no sistema escravista”, o da existência de um “protocampesinato escravo”, isto é, durante o sistema escravista havia uma parcela de terra (pequena) dentro da grande propriedade do senhor destinada às plantações para subsistência dos escravos, cuidada pelos próprios escravos em um dia da semana pré-determinado e específico, e o pouco excedente que tinham podiam negociar, isso não significava “liberdade” aos escravos, mas sim, um “alívio” para os proprietários das fazendas nos gastos para alimentar e vestir os escravos nas fazendas. Outro motivo citado no livro é que assim criava-se vínculo do escravo com a terra, na tentativa de evitar as fugas, mas o que nem sempre acontecia. Nem todas as fazendas adotaram tal prática.

Esta característica de plantar e colher os produtos de suas pequenas parcelas de terras, mesmo sendo uma atividade secundária, segundo Cardoso (1979; 2004), indica a formação do “escravo-camponês” e de um “protocampesinato” no interior das fazendas e das *plantations*. E que, em cada região do Brasil, aconteceu de uma forma, de acordo com Cardoso (2004) citando Funes (1983), diz que, em Goiás, a produção camponesa (ou protocamponesa) tinha uma autonomia na produção em relação à fazenda. Citando Mattos (1985), sobre a região nordestina do Seridó, diz que alguns escravos tinham gado, que foram obtidos como forma de pagamento de dívidas “[...] pela compra de gêneros alimentícios [...] [demonstrando] a inserção do protocampesinato escravo nos circuitos mercantis locais.” (apud CARDOSO, 2004, p. 106).

Silva Filho (2012, p. 91) argumenta que “[...] é razoável supor que um protocampesinato de origem mestiça e/ou negra começasse a deitar raízes na região norte da Capitania de Goiás [...] em potencialidade, será berço de toda uma ampla organização de comunidades negras rurais [na região]”. Cardoso (2004) utiliza o argumento de Sidney Mintz (1974), na definição do protocampesinato escravo, que diz: “[...] as atividades agrícolas autônomas dos escravos nas parcelas e no tempo para cultivá-las, que lhes eram concedidos dentro das *plantations*, e a venda de todo excedente eventual de alimentos assim produzidos [...]” (CARDOSO, 2004, p. 114-115), tem sido muito estudado no Caribe e no Sul dos Estados Unidos, mas foi pouco estudado no Brasil, mesmo as comunidades negras que ficaram na terra e trabalharam nela após a escravidão, e mantiveram até hoje uma produção variada de alimentos.

Na economia que existia nos quilombos Clóvis Moura (1981) e Alfredo W. Almeida (2011) citam as roças como um elemento característico de alguns quilombos. Outro elemento importante é o trabalho da unidade familiar, como disse Almeida (2011, p. 62), o “[...] acamponesamento ou a [sic] unidades do trabalho familiar autônomas economicamente em virtude do processo de desagregação das fazendas de algodão e cana de açúcar e com a decorrente diminuição do poder de coerção dos grandes proprietários territoriais.”. Fora das fazendas, fora da parcela de terra cedida pelos senhores aos escravizados, havia uma produção econômica considerável que vinha dos quilombos.

Segundo Shanin (1990, p. 05), “[...] o camponês deve ser compreendido através da investigação das características do estabelecimento rural familiar camponês, tanto internas quanto externas, isto é, suas especificidades reações e interações com o contexto social mais amplo”, tomando esta perspectiva de Shanin, o que os escravos faziam não era propriamente um campesinato porque trabalhavam escravizados, forçados em outras atividades, por isso Cardoso (1979; 2004) chamou de “protocampesinato”, o início, anterior ao campesinato desenvolvido hoje.

Para refletir na formação do campesinato brasileiro, deve-se levar em consideração a “via quilombola e a via escravista” (MAESRI, 2005a, p. 251), isto é, a produção advinda das populações negras rurais que estavam livres ou escravizadas. O campesinato brasileiro foi criado, dirá Marques (2008, p. 60), “[...] no seio de uma sociedade situada na periferia do capitalismo e à margem do latifúndio escravista.”. Carvalho (1978) faz referência ao que caracteriza a sociedade brasileira e a sua estrutura rural até a segunda metade do século XIX, que foi a escravidão: “[...] os escravos se fazem presentes [...] na formação do camponês, agricultor de baixa renda ou de subsistência.” (Op. cit., p. 73). Para Carvalho, a incorporação dos ex-escravizados como camponeses se resume que esta condição lhes dava “liberdade e autonomia em sua força de trabalho” (Op. cit., p. 91) e porque, para alguns grupos, os seus costumes estavam ligados ao ambiente de características rurais.

As comunidades que hoje se autodeclaram como remanescentes de quilombo, antes de 1988, não eram chamadas e nem conhecidas por este nome, até mesmo porque era uma categoria inexistente antes desse ano. As comunidades eram conhecidas e chamadas de “comunidades de pretos ou terras de preto” (ALMEIDA, A. W., 2009), ou, ainda “os pretos de determinado lugar”, vistos pelo viés do campesinato eram e/ou são chamadas de “comunidades negras rurais” (ARRUTI, 1998, 2002; MAESTRI, 2005b; FIABANI, 2007; JORGE, 2016); ou outras denominações apresentadas anteriormente no quadro 1, todas elas ligadas às características que se referem à população negra, que formam comunidades, que vivem e trabalham no campo/na área rural do país.

As terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombo são cobiçadas por fazendeiros, empresários, grileiros entre outros, por isso, a luta pela

titulação das terras é constante. O próprio termo “remanescente de quilombos” que foi oficializado na Constituição Brasileira de 1988, no seu Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) expressa “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos” garantindo automaticamente o direito de posse das terras ocupadas e/ou herdadas de seus antepassados. A lei diz isso, mas sua implementação foi e continua sendo lenta, devido há vários interesses econômicos, políticos e sociais envolvidos.

Essa categoria juridicamente nova que é a comunidade remanescente de quilombo reúne vários casos e situações diferenciadas de identificação e identidade de pessoas que não sabiam ou não queriam lembrar do passado sofrido e foram colocados, encaixados dentro deste termo. Para Gusmão “A visão exterior e desconhecimento dos que fazem as leis sobre os que lutam por direitos da realidade negra no meio rural brasileiro, ao tentar corrigir uma injustiça através do dispositivo constitucional, acrescentou a possibilidade de distorção jurídica do próprio direito pretendido e conquistado.” A autora chama atenção ainda para a “insuficiência conceitual, prática, histórica e política do termo ‘quilombo’ para dar conta da diversidade das formas de acesso à terra e das formas de existir das comunidades negras no campo.” (1992, p.121).

Desde a criação e implementação em 1988 algumas comunidades quilombolas veem trabalhando internamente as questões de identidade e direito entre outras questões, mas foi a partir da implementação de políticas públicas voltadas para a população negra tanto da cidade quanto do campo que esse assunto se solidificou e tornou-se público, sem medo de expressar quem são ou de exigir seus direitos.

Para muitas comunidades negras dispersas pelo país se verem como quilombola foi e está sendo uma perspectiva nova, uma identidade nova revelada, porque muitas pessoas se viam antes como sendo “dali mesmo, [daquele lugar] de uma mesma família.” (CHAGAS, 2001, p. 227). Muitas comunidades negras, por fazerem parte daquele lugar há muito tempo, são conhecidas na região onde vivem, estão recuperando a história de suas comunidades e conhecendo melhor a si mesmos.

Foi o que aconteceu com a Comunidade remanescente de quilombo Ilha de São Vicente. O acionamento dessa identidade foi a partir do conflito gerado pela disputa de

terra que levou ao despejo e a mobilização da comunidade pelo retorno à sua terra e fez vir à tona a história e identidade quilombola, levando aos idosos uma palavra nova que antes desconheciam. O novo contexto jurídico acionou um elemento oculto em suas histórias, mas as histórias estavam lá, nas memórias e lembranças dos mais velhos da comunidade. A Comunidade quilombola Ilha de São Vicente sofreu com as mudanças em seu meio de vida, porque, depois de iniciado o conflito pela terra, onde suas terras foram violentamente tomadas, situação que envolveu despejo, destruição e queimada de suas casas, plantações e animais de criação, demonstrando que houve forte sofrimento emocional e físico das pessoas.

Com esta situação conflituosa e um novo cenário jurídico se apresentando, pode-se dizer que passaram por um processo de mudança e de percepção sobre si mesmo, revelando e assumindo uma identidade quilombola que, como toda identidade, é uma construção e é também relacional, porque demarcamos quem é de dentro e faz parte do grupo/da comunidade e quem é de fora do grupo/comunidade, constituindo “[...] um espaço social marcado pela terra e pelo parentesco considerando a co-participação [sic] em valores e práticas culturais próprias e especificamente através da construção de formas de organização baseadas em solidariedade e reciprocidade.” (GUSMÃO, 1992, p. 117).

Acrescentando mais um elemento nesta reflexão inicial sobre identidade, há também uma questão de poder e de política, pois depende de um processo de identificação, de diferenciação e de separação das pessoas que vivem nas comunidades. Essas ações não são práticas neutras, elas estão permeadas o tempo todo por conflito e negociação. A identidade parte do pressuposto de que é construída dentro do grupo social, cada grupo demonstrará quais são seus elementos de particularidade que os distinguirá dos outros grupos, mas em suas lutas políticas, muitas vezes se reúnem para obter forças e expressão nesse mundo globalizado.

Na era da globalização, faz-se presente a defesa de certos direitos sociais, culturais e políticos advindos das demandas específicas dos grupos minoritários como é o caso dos quilombolas, dos grupos indígenas, das comunidades tradicionais na sua concepção mais ampla e podemos inseri-los na categoria de movimentos sociais minoritários e nos “novos territórios da diversidade.” (CAVALCANTI, 2013, p. 71).

Hoje as comunidades remanescentes de quilombo lutam pelo reconhecimento da sua autodeclaração e portadoras de direitos, conforme o que determina a Constituição de 1988 e a legislação em vigor, como os decretos: Decreto n.º 4.883, de 20 de novembro de 2003; Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003; o Decreto Legislativo n.º 143 (do Congresso Nacional, em 20 de junho de 2002) promulgado pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004 e a Instrução Normativa n.º 57 de 2º de outubro de 2009 do INCRA, entre outros.

As dificuldades que as comunidades remanescentes de quilombo têm em obter os títulos de suas terras advêm do Estado brasileiro que, com frequência, é moroso e não tem compromisso em regularizar as titulações, porque isso significaria, muitas vezes, desapropriar fazendas para atribuir títulos coletivos de terra para grupos considerados minoritários, por isso, que a luta é contínua tanto ao acesso quanto a titulação de seus territórios, isto é, a terra e todos os elementos que fazem parte de suas vidas dentro do seu território.

CONCLUSÃO

Os grupos sociais assumiram suas identidades para atender as questões jurídicas, políticas, sociais e culturais, as comunidades negras rurais descendentes dos antigos quilombos ou dos antigos grupos de camponeses negros (SCHMITT; TURATTI; CARVALHO, 2002), que têm uma profunda relação com o território, mas que não estavam conseguindo obter seus direitos territoriais, Fiabani (2012, p. 317) afirma que “[...] o fato de que, a partir de 1988, multiplicaram-se as comunidades remanescentes não significa que todas são oriundas de quilombo [históricos]. Em realidade [...] escancarou-se o problema fundiário brasileiro no que se refere às comunidades rurais afrodescendentes.” e, através da autoidentificação e da legislação vigente, as comunidades remanescentes de quilombo viram a possibilidade para a titulação de suas terras e acesso aos direitos à saúde, à educação e à moradia, ressaltando que o conceito histórico de quilombo foi ressignificado com a Constituição Cidadã de 1988. Giddens

argumenta que “a vida é marcada por um lugar”³ e que envolve elementos econômicos, produtivos, políticos, culturais e sociais. O lugar tem sua importância porque entre várias as perspectivas, uma delas trata das “relações localizadas [...] em que o lugar ainda não foi transformado pelas relações tempo-espaço distanciadas [...] o meio local é o lugar de feixes de relações sociais entrelaçadas, cuja pequena extensão espacial garante sua solidez no tempo.” (GIDDENS, 1991, p.93).

Neste sentido, as comunidades remanescentes de quilombo têm ligações com o lugar, com a terra, com o rio, com o cerrado, com a floresta, com as veredas, isto é, o modo de vida destas comunidades está ligado ao meio ambiente (ao bioma) em que vivem. A sabedoria em usar determinadas plantas que são consideradas medicinais no tratamento de doenças; saber o tempo de plantar e colher; o período das festas, danças, orações, entre outros saberes, assim, as aproximadamente três mil comunidades remanescentes de quilombos espalhadas pelo país demonstram a forma como foram se apropriando dos lugares ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo W. B. de. “Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio: uso comum e conflito.” In: GODOI, Emília P.; MENEZES, Marilda A.; MARIN, Rosa Acevedo. (Orgs.) **Diversidade do Campesinato: expressões e categorias. Estratégias de reprodução Social – v.2.** São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: NEAD, 2009. p. 39-66.

ALMEIDA, Alfredo W. B. de. **Quilombos e as Novas Etnias.** Manaus: UEA Edições, 2011.

APA-TO. **Os Territórios Quilombolas no Tocantins.** Tocantins: APA-TO (Alternativas para Pequena Agricultura no Tocantins), 2012.

ARRUTI, José Maurício. Comunidades Negras Rurais: entre a memória e o desejo. **Suplemento Especial de Tempo e Presença**, ano 20, n. 298, p. 15-18, mar./abr. 1998.

ARRUTI, José Maurício. As comunidades negras rurais e suas terras: a disputa em torno de conceitos e números. **Dimensões: Revista em História da UFES, Vitória**, v. 14, p.243-269, 2002

³ Para Giddens “Lugar é melhor conceitualizado por meio da ideia de localidade, que se refere ao cenário físico da atividade social como situado geograficamente.” (1991, p.22) e na divisão que faz entre culturas pré-modernas e modernas diz que “A comunidade local [é] como um lugar, fornecendo um meio familiar.” (1991, p.92).

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. *In*: PINHO, Osmundo; SANSONE, Livio (org.). **Raça: novas perspectivas antropológicas**. 2.ed. rev. Salvador: EDUFBA/ABA, 2008. p. 315-350.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. IBGE. **Estado do Tocantins**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/Estadosat/perfil.php?sigla=to>. Acesso em: 09 abril 2020.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. A economia agropecuária do Matopiba. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 2, p. 376-401, jun./set. 2018.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. A brecha camponesa no sistema escravista. *In*: **Agricultura, escravidão e capitalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1979. p. 133-154.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. **Escravo ou Camponês? O protocampesinato negro nas Américas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

CARVALHO, João Carlos. M. de. **Camponeses no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1978.

CAVALCANTI, J. S. B. “Comunidades rurais e os desafios da sociedade contemporânea”. *In*: SILVA, Vanda A.; CARMO, Renato M. (Orgs.). **Mundo rural: mito ou realidade?** São Paulo: Annablume, 2013. p.67-82.

CHAGAS, Miriam de Fátima. “A política do reconhecimento dos ‘remanescentes das comunidades dos quilombos” *In*: **Horizontes Antropológicos: Sincretismo afro-brasileiro e resistência cultural**. Porto Alegre, ano 7, n. 15, p. 209-235, julho/2001.

FIABANI, Adelmir. **Mato, palhoça e pilão: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes [1532-2004]**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FIABANI, Adelmir. O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2007, São Leopoldo, RS. **Anais...** São Leopoldo, RS: UNISINOS, 2007.

GUANZIROLI, Carlos E. **Agronegócio no Brasil: perspectivas e limitações**. Economia-Textos para discussão, n.º 186. Universidade Federal Fluminense, abril/2006.

GUIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. 5. reimpressão. São Paulo: Ed.UNESP, 1991.

GUSMÃO, Neusa Maia Mendes. Negro e Camponês: política e identidade no meio rural brasileiro. **São Paulo em Perspectiva**, v. 6, n. 3, p. 116-122, jul./set., 1992.

JORGE, Amanda Lacerda. **O processo de construção da questão quilombola: discursos em disputa**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

KARASCH, Mary. Os quilombos do ouro na Capitania de Goiás. *In*: REIS, J. J.; GOMES, F. dos S. (org.). **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1996. p. 240-262.

LOPES, Nei. **História e Cultura Africana e Afro-brasileira**. SP: Balsa Planeta, 2008.

LOPES, Rita de Cássia Domingues. **Identidade e territorialidade na Comunidade Remanescente de Quilombo Ilha de São Vicente na região do Bico do Papagaio-Tocantins**. 2019. 301f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia. UFPE, CFCH. Recife, 2019.

MAESTRI, Mário. A aldeia ausente: índios, caboclos, cativos, moradores e imigrantes na formação da classe camponesa no Brasil. *In*: STEDILE, João Pedro (org.). **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2005a. V.2. p. 217-277.

MAESTRI, Mário. Terra e Liberdade: as comunidades autônomas de trabalhadores escravizados no Brasil. *In*: AMARO, Luiz C.; MAESTRI, Mario (org.). **Afrobrasileiros: História e Realidade**. Porto Alegre: EST Edições, 2005b. p. 85-113.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. A atualidade do uso do conceito de camponês. **Revista NERA**, Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – UNESP, Presidente Prudente, ano 11, n. 12, p. 57-67, jan./jun. 2008.

MIRANDA, Evaristo de. **Matopiba: caracterização, agendas e agência**. EMBRAPA, 2015.

MOURA, Clóvis. **Os Quilombos e a Rebelião Negra**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MOURA, Glória. **Festa dos quilombos**. Brasília, DF: Ed. UNB, 2012.

NASCIMENTO, Júnior Batista do. **Tocantins: História e Geografia**. Revisada, ampliada e atualizada. 6ª ed. Palmas: s/ed, 2009.

O'DWYER, E. C. Introdução: Os quilombos e a prática profissional dos antropólogos. *In*: O'DWYER, E. C. (org.). **Quilombos: identidade étnica e territorialidade**. RJ: Ed.FGV, 2002. p. 13-42.

RATTS, Alex. (Re)conhecer quilombos no território brasileiro: estudos e mobilizações. *In*: FONSECA, Maria Nazareth S. (org.). **Brasil afro-brasileiro**. BH: Autêntica, 2000. p. 307-326.

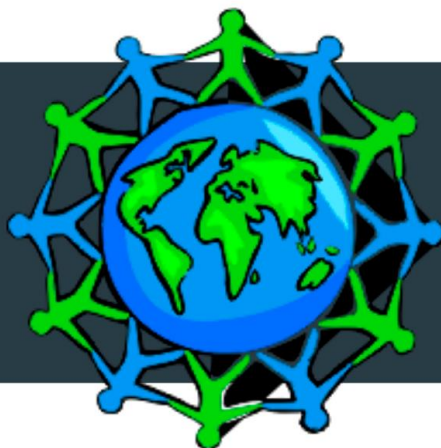
RATTS, Alex. **Traços étnicos: espacialidades e culturas negras e indígenas**. Fortaleza: M.do Ceará; Secult, 2009

REESINK, Edwin. Substantial Identities in “Rural Black Communities” in Brazil: a Short Appraisal of Some Community Studies. **Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology**, Brasília, ABA, v. 5, n.1, jan./jun., 2008.

SCHMITT, A.; TURATTI, Maria Cecília M.; CARVALHO, Maria Celina P. A atualização do conceito de Quilombo: Identidade e Território nas definições teóricas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, ano V, n. 10, jan./jun. 2002.

SHANIN, Teodor. “A Definição de Camponês: Conceituações e Desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista”. In: **Estudos CEBRAP 26**, março/1990, p. 42-80.

SILVA FILHO, Geraldo. Tênuas fronteiras: escravidão, economia e sociedade no Tocantins Colonial. In: SILVA FILHO, G.; SANTOS, R. S. (orgs.). **Ensaio de Geografia e História do Tocantins para uma interpretação crítica**. Palmas: Nagô, 2012, p. 78-93.



Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

III SINESPP

20 a 24
OUTUBRO
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

MESA COORDENADA EIXO 10

POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO DO COMBATE À SECA NO NORDESTE: das contingências naturais ao agenciamento político do uso da água¹

Samuel Correa Duarte ²

RESUMO

O presente texto destaca o tratamento dado pelo Estado brasileiro ao problema da seca na região Nordeste ao longo do tempo, com vistas a descrever as ações de mitigação do problema da seca. Em nosso primeiro tópico tratamos da questão da avaliação de políticas públicas, entendendo que transita entre o planejado e o executado. No segundo tópico abordamos o tema específico das políticas de combate à seca no Nordeste brasileiro. Concluimos que as ações estatais para tratamento das secas no contexto nordestino não lograram equacionar o problema em tela, o que implica na resiliência da condição de vulnerabilidade social da população rural e severas restrições para o desenvolvimento local.

Palavras-chave: política pública; seca; Nordeste

ABSTRACT

This text highlights the treatment given by the Brazilian State to the drought problem in the Northeast region over time, with a view to describing the mitigation actions of the drought problem. In our first topic, we deal with the issue of public policy evaluation, understanding that it transitions between planned and executed. In the second topic, we address the specific theme of policies to combat drought in Northeast Brazil. We conclude that state actions to treat droughts in

¹ Essa Mesa coordenada integra o Eixo Temático 10: Questões Agrária, Urbana e Ambiental, realizada durante o III Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas- SINESPP/UFPI.

² Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, área de concentração: Sociologia. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, área de concentração: Política Internacional e Comparada. Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, área de concentração: Economia e Desenvolvimento Territorial. Doutorando em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará, área de concentração: Mobilizações Sociais, Campo e Cidade. Professor do quadro efetivo da Universidade Federal do Maranhão, curso de Geografia, campus Grajaú, na área de Ciências Sociais. E-mail: samuelcorrea.duarte@gmail.com

the northeastern context have not managed to solve the problem at hand, which implies the resilience of the condition of social vulnerability of the rural population and severe restrictions for local development.

Keywords: public policy; dry; Northeast

INTRODUÇÃO

O presente texto é um fragmento de pesquisa doutoral intitulada “Políticas Públicas e Ação Coletiva: uma análise comparada da atuação de associações de agricultores irrigantes no Brasil e Portugal”, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (PPGS-UECE), que versa sobre práticas associativas de agricultores em torno do aproveitamento de obras de fomento hidroagrícola no Brasil e em Portugal.

A proposta é compreender essa forma de ação coletiva para suporte hídrico na sua vértice com a execução de políticas públicas para o setor da produção agrícola. No Brasil a pesquisa se concentra na região Nordeste e, portanto, aborda o *framework* histórico e político regional com relação à questão hídrica. Para fins do presente texto, recortamos a discussão estabelecida sobre esse tema para destacar o tratamento dado pelo Estado brasileiro ao problema da seca na região Nordeste ao longo do tempo, com vistas a descrever as ações de mitigação e enfrentamento da questão.

Em nosso primeiro tópico tratamos da questão da avaliação de políticas públicas, entendendo que transita entre o planejado e o executado. Para que seja efetivada, uma avaliação deve estabelecer com clareza seus critérios, que podem ir desde a relevância social até sua resolutividade ante problemas e demandas sociais. A avaliação de políticas públicas tem inúmeras utilidades, destacando-se o suporte à gestão com vistas ao aperfeiçoamento contínuo das práticas e qualidade dos serviços prestados. A conjuntura política e as variáveis econômicas jogam relevante papel na compreensão da dinâmica de uma política pública. Espera-se que, uma intervenção social, passe por algum nível de negociação com os atores sociais envolvidos e isso pode afetar sua própria evolução e condições de sucesso.

No segundo tópico abordamos o tema específico das políticas de combate à seca no Nordeste brasileiro. Desde a percepção inicial da questão da seca como um fenômeno climático à percepção das variáveis políticas e sociais que concorrem para o agravamento da seca verificou-se a expansão da atuação do Estado para confrontar os danos causados pelas crises hídricas recorrentes. Concluímos que as ações estatais para tratamento das secas no contexto nordestino não lograram equacionar o problema em tela, o que implica na resiliência da condição de vulnerabilidade social da população rural e severas restrições para o desenvolvimento local.

DESENVOLVIMENTO

1. Avaliação de política pública

O que é política pública? De acordo com Cochran e Malone (2014) não há uma definição precisa, mas uma aproximação aponta para o conjunto de ações que o governo coloca em prática para atingir determinados objetivos. Em geral uma política pública pressupõe um problema social a ser tratado; uma seleção de opções em termos de curso de ação do governo; normas, leis e medidas de regulação que orientem a questão; previsão orçamentária; suporte técnico e apoio de grupos de interesse. Ao longo do processo que vai da identificação de demandas à implementação de políticas, as situações de controle mútuo entre governo e sociedade são recorrentes e devem ser vistas como oportunidades de aperfeiçoar os instrumentos de gestão pública.

A visão sistêmica da realidade permite um olhar ampliado e integrado do cenário no qual se enraíza uma ação de política pública. Potencializar o conhecimento acumulado nas diversas áreas da gestão pública permite conjugar três fatores essenciais na análise de política pública: os fatores econômicos (como produzir o que precisamos?), os fatores humanos (com quem produzir o que precisamos?) e os fatores ambientais (como equilibrar os fatores econômico e humano com o ecossistema abrangente). A interconexão da realidade e a sinergia entre os atores sociais se tornam foco da análise sistêmica (PREWITT, SCHWANDT e STRAF, 2012).

De acordo com Dias e Matos (2012) uma política pública é caracterizada por ser posta em execução em função de determinados interesses coletivos; demandar a

iniciativa de entidades vinculadas ao governo; ser implementada por atores sociais da esfera pública numa primeira instância e da esfera privada quando a estes é delegada; constituir uma agenda de governo que decide o que fazer e o que não fazer; implicar na busca da produção de determinados efeitos sobre a realidade social. Quando uma política pública deixa de estar vinculada a um governo específico passando a compor a agenda de vários governos de forma sequencial dizemos que se tornou uma política de Estado.

Fialho, Silva e Saragoça (2017) entendem que a intervenção por meio de política pública se dá através de planejamento de ações com vistas a uma finalidade previamente estabelecida. Logo, possui uma organização e objetivos que servem como quadro de referência para as ações que pretende desencadear na sociedade. Uma política pública é uma resposta a uma demanda social. Do ponto de vista operacional, seu estágio inicial consiste no planejamento, pois presume-se que sem o planejamento não seria possível atingir o objetivo almejado. Sendo assim, o planejamento implica em empregar racionalidade com subsídio de informações e técnica. A racionalidade visa adequar a relação meios e fins, coletar e produzir informações, fundamentar as decisões e prover meios técnicos para orientar as operações no mundo real.

Hallsworth et alli (2011) entendem que o governo deveria tratar o “policy making” como um processo de aprendizado contínuo e não como ações isoladas e desconexas. Para que esse processo seja efetivo é preciso levar em conta os mecanismos de avaliação e feedback acerca das políticas implementadas. Hanberger (2001:48-50) identifica quatro componentes estruturantes de uma avaliação do processo político: 1. a “situação-problema”, que deriva de um contexto específico, envolve atores e “supporters”, exige a definição do problema e as variáveis intervenientes; 2. a “policy”, que implica em objetivos, uma abordagem teórica, meios de efetivação e mecanismos de avaliação; 3. a “implementação”, na qual temos uma linha de ação dos gestores, uma organização com vistas a agregar competências, recursos materiais, capacidade de adaptação às alterações de cenário; 4. os resultados, que podem ser classificados em objetivos alcançados, efeitos colaterais, valores e ordem promovida pelas ações.

Projetar uma política implica em tratar uma situação-problema a partir de múltiplas opções de ação – alguma delas deverá ser selecionada. O critério de seleção

pode ser técnico, político, económico ou cultural. A linha de ação pode visar manter uma determinada condição conjuntural ou promover uma alteração da realidade. O ponto chave é atuar sobre questões que são identificadas como desafios coletivos que demanda a ação da gestão pública.

Se uma política está sempre conectada a alguma percepção sobre situações-problema, os objetivos e meios para alcançá-los compõe a estratégia de ação. A teoria em políticas públicas ajuda a iluminar as questões que cercam uma determinada agenda e orienta quanto a experiências pregressas similares. Uma vez que a avaliação de políticas pública também tem um caráter formativo, ter em perspectiva o conhecimento acumulado sobre um tema é parte do processo. As questões que norteiam a avaliação giram em torno dos objetivos, conflitos de interesses, lógica da ação política, meios empregados para executar uma política e como a avaliação pode afetar a política.

A implementação de uma política se refere à linha de ação escolhida pelos gestores para agir com relação à situação-problema. O papel da gestão e sua relação com os atores sociais ganha relevo aqui. A capacidade de organização, competências e recursos serão fundamentais para o sucesso da política. O avaliador deve dar atenção ao plano de ação integral da política implementada por uma organização. O uso de recursos e pessoas deverá ser analisando tendo em vista o emprego eficiente. As questões que dirigem a avaliação da implementação abordam a linha de ação escolhida pela gestão, como a organização que executa a política trabalha, as competências e recursos são bem empregados, os efeitos colaterais minimizados e/ou controlados

Por fim, uma avaliação deve analisar os resultados de uma política. Quais efeitos foram gerados pela intervenção na realidade levada a termo pela gestão pública e organizações encarregadas de sua execução. Os objetivos definidos no planejamento foram alcançados? A situação-problema foi equacionada? Houve efeitos colaterais? Quem efetivamente se beneficiou com a política implementada? São questões dessa ordem que dirigem os trabalhos de avaliação de resultados. Pensando na promoção da governança democrática, podemos ainda incluir na pauta de avaliação a verificação de quais os valores sociais foram incentivados com a política e de que forma ela contribui para aperfeiçoar e legitimar os instrumentos democráticos de gestão.

2. As políticas de combate à seca no Nordeste

É preciso iniciar a exposição relatando a questão da seca no processo de constituição do Nordeste brasileiro enquanto espaço sociopolítico e a decorrente demanda por políticas e práticas de gestão dos recursos hídricos. A partir da exposição de Campos (2014) é possível traçar um quadro das políticas de combate à seca no Nordeste, identificando o processo histórico de transformação do modo como se percebe e atua com relação à realidade do semiárido. Ainda no período colonial, e chegando até fase inicial da República, decorreu um processo de sensibilização com relação às vítimas da seca e a demanda por soluções, que deveriam passar por estudos com vistas a compreender os impactos da gradativa inserção do homem no contexto ambiental dos sertões. Nesse processo, a constituição do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) terá papel destacado em abrigar pesquisas sobre o tema.

Na primeira metade do século XX adentramos numa fase de sistematização do conhecimento disponível sobre o semiárido e a implementação de uma política focada nos recursos hídricos, tendo em conta que o Nordeste se constituiu como zona afetada por períodos cíclicos de secas. Carvalho (2009) informa que o próprio termo Nordeste foi cunhado para nomear a área de atuação da Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS) em 1909, mais tarde renomeada Inspeção Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS, em 1919, passando enfim a se chamar Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) em 1945. Como decorrência dessa preocupação com a escassez dos recursos hídricos, tem-se também a emergência do problema ecológico, que irá contribuir para se pensar as práticas agrícolas em consonância com as condições ambientais do semiárido. Nesse ínterim ganha relevo a atuação do Estado com vistas a efetivação de políticas de suporte à população “flagelada” e a prevenção às secas.

Cumpramos observar, que esse período é marcado no plano político pela prevalência do coronelismo, que consistiu em sistema político no qual subsistia uma rede de acordos e compromissos entre os mandatários da República e os proprietários de terras. Emergiu em função do federalismo que descentralizou o comando político em benefício dos governos estaduais, de modo que as relações de trocas se estabeleciam entre os governos estaduais e os coronéis. O governo estadual distribuía cargos e posições públicas aos coronéis e seus apaniguados, em troca estes últimos retribuía com votos

e apoio eleitoral ao governante, criando um sistema de retroalimentação. A vigência desse sistema se deu da organização da República até a instituição do Estado Novo em 1937 (CARVALHO, 1997). O controle sobre a água para seus múltiplos fins obedecia a esse sistema político, o que irá estruturar as condições de acesso e uso dos recursos hídricos no Nordeste.

Em meados do século XX nos deparamos com a expansão da rede institucional orientada para a atenção ao desenvolvimento do semiárido com aporte de fornecimento energético, planejamento estratégico e oferta de crédito agrícola. Tipificam esse período a criação de órgãos como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) em 1945, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1951, e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959. Isso irá desencadear um processo de desenvolvimento sócio econômico focado no combate à pobreza por meio de reformas estruturais, como as propostas pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Com o advento do governo militar, a ênfase da intervenção estatal recairá sobre projetos de irrigação com vistas ao manejo da oferta hídrica.

Nos alertam Sampaio *et alli* (2017) que o tema da seca relacionado ao Nordeste se tornou objeto de uma construção que visava naturalizar as condições sociais do sertanejo. O argumento técnico-científico do combate à seca por meio de políticas públicas teve como contrapartida as relações de poder que implicam no acesso desigual à água como recurso estratégico. A construção de açudes exemplifica essa tentativa de domesticar o meio ambiente ao mesmo tempo em que se naturaliza o sertanejo e as relações de poder a que está submetido – aqui a relação entre Estado e coronelismo encontrou guarida na salvaguarda do combate à seca.

Tratando especificamente do DNOCS, órgão contemporâneo e atuante no contexto aqui estudado, cabe salientar que sua organização e função no tempo transitou de uma abordagem voltada para o diagnóstico das condições de vida no semiárido nordestino para uma abordagem ligada à produção de infraestrutura viária e hidráulica, de modo a subsidiar o desenvolvimento da agricultura e o aproveitamento dos recursos hídricos na região. A configuração socioespacial do semiárido tem sofrido mudanças ao longo do tempo, sendo a mais notável a transição do domínio rural até os

anos 1950 e a crescente urbanização que tomou curso nas décadas seguintes. Isso implicou numa mudança do paradigma da cidadania, que deixa de ser lastreada pela posse da terra para ganhar contornos legais na esfera dos direitos sociais.

Na percepção de Cavalcante e Feitosa (2019) a atuação do Estado brasileiro, com relação aos problemas endêmicos à região Nordeste, teve até a década de 1960 um forte viés assistencialista. Some-se a isso a atuação das oligarquias políticas regionais com vistas à manutenção do *status quo* e das estruturas de poder constituídas. O resultado é o cenário descrito como “modernização conservadora”, por meio da qual se atualizam as condições de produção sem alterar a dinâmica da distribuição de renda.

Mas o cenário sertanejo iria começar a mudar de forma acentuada na década de 1960, quando o impulso desenvolvimentista chegou também àquela população. Podemos identificar no marco temporal a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e a seguir sua decorrência lógica e política, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) como estrutura promotora do desenvolvimento regional (TEIXEIRA, 2014). Na perspectiva de Celso Furtado (1998), que seria diretriz para a SUDENE, a condição de região subdesenvolvida, na qual o Nordeste se situa, se traduz em duas direções: 1. perceber a organização da economia mundial a partir da polaridade centro-periferia e assim prover um diagnóstico mais preciso do ritmo diferenciado de desenvolvimento nacional; 2. focalizar as relações de poder e assimetria no cenário global que permitem diagnosticar a deterioração dos termos de troca das *commodities*.

Diante dessa avaliação de conjuntura, Cavalcante e Feitosa (2019) destacam a atuação da SUDENE a partir dos quatro Planos Diretores que essa instituição criou. O I Plano Diretor, datado de 1961, mirava a atualização da infraestrutura produtiva e logística nordestinas, bem como a promoção da reforma agrária, colonização do campo e implantação da irrigação. O II Plano Diretor surge em 1963 e tem como cerne a alteração do seu antecessor no que tange à constituição de uma política de atração de investimentos para o Nordeste com contrapartida de isenções fiscais. O III Plano Diretor vem à luz em 1966, tendo como destaque a indicação do Vale do São Francisco como eixo estratégico para a promoção de uma política de irrigação no Nordeste. Esse plano pensa o desenvolvimento regional de forma ampliada, incluindo na sua agenda ações

na área de saúde e educação como formas de incentivar a fixação populacional pela melhoria na qualidade de vida. Por fim, em 1968 temos o IV Plano Diretor da SUDENE, que tem como marcos a retomada da histórica política de expansão da fronteira agrícola e o incentivo à atuação da sociedade civil no semiárido sob a égide do Estado.

Colombo (2013) entende que a SUDENE surgiu para promover uma ampla concertação entre atores políticos, sociais e econômicos com vistas ao desenvolvimento nordestino, alicerçada nas ideias de seu mentor, Celso Furtado, que seria destituído com o regime militar instaurado em 1964. A partir desse momento a SUDENE, aparelhada pelos militares, passa a ser veículo de uma política focada em grandes empreendimentos. Uma das questões que motivaram os militares a assumir o controle da SUDENE era a gestão fundiária e controle dos movimentos reivindicatórios da reforma agrária. Podemos dizer que o Estatuto da Terra - Lei nº 4.504/1964, formulado pelo então ministro Roberto Campos, consistia numa espécie de “contra reforma agrária” para proteger a propriedade privada da terra e dissipar a atuação dos movimentos sociais no campo. O eixo de atuação do governo federal nesse período girou em torno de três diretivas: a superação da desigualdade estrutural, a ruptura com o tradicionalismo e a expansão da produtividade agropecuária com aporte de irrigação – configurando uma estratégia identificada com a já mencionada modernização conservadora.

Foi durante a presidência de José Sarney entre 1985 e 1990, o qual havia antes ocupado o governo do Maranhão, que emergiram importantes ferramentas de suporte à prática da irrigação na região nordeste. Dentre elas Carvalho (2009) destaca o Programa de Irrigação do Nordeste sob a gerência do Ministério da Irrigação. A experiência da SUDENE, na visão de Diniz (2009), buscou introduzir no Nordeste um receituário desenvolvimentista lastreado na aplicação de incentivos fiscais para redução dos custos de formação de capital produtivo. Nesse sentido, Silva (2003) registra que a região do semiárido nordestino passa a receber polos agroindustriais, com suporte em infraestrutura de irrigação e uma forte aposta na fruticultura para o mercado exterior. Colombo (2018) destaca que no período pós Constituição Federal de 1988, houve uma desarticulação das políticas nacionais de combate à seca. Isso teria ocorrido porque a Carta Magna se pautou pela descentralização administrativa sem, contudo, definir com

a devida clareza os respectivos papéis dos entes da federação (União, Estado e município) no que tange à política hidrológica.

Em fins do século XX e até o presente momento, destaca-se o protagonismo da agenda ecológica, impulsionada pelo Relatório Brundtland de 1987, denominado “Nosso Futuro Comum”, que irá alicerçar a ideia do desenvolvimento sustentável. Com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio-92, é formulada a Agenda 21, que destaca a questão hídrica como chave para a proteção ambiental e promoção da qualidade de vida. Nesse sentido, temas como as mudanças climáticas e processos de desmatamento e desertificação se tornam o foco de políticas de alcance global.

Lima e Magalhães (2018) relatam no novo milênio uma importante mudança no trato com a população sertaneja diante do problema da seca, tendo em vista que, de uma política de transferência de flagelados para outras regiões, em especial a Amazônia, praticada em meados do século XX, transitou-se para uma política de fixação da população no semiárido por meio de políticas sociais (Programa Bolsa Família, Garantia Safra, Previdência para o trabalhador rural, etc) e criação de meios para acesso à água para consumo humano, produção agrícola e energética.

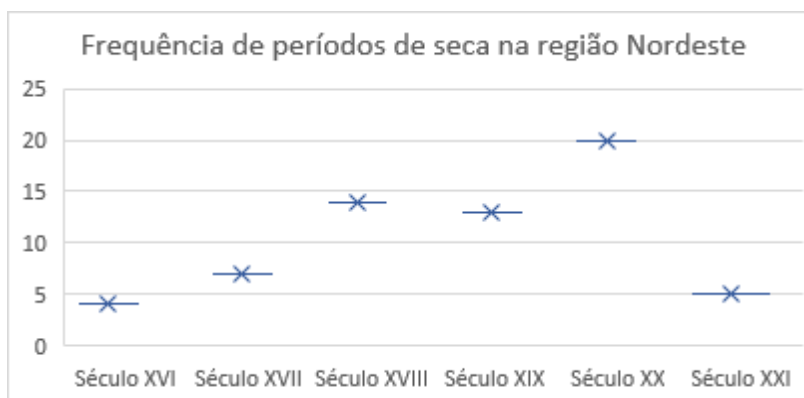


Gráfico 1. Frequência de períodos de seca na região Nordeste. Fonte: Lima; Magalhães, 2018.

Bunaian (2015) aponta a restrição hídrica que afeta o Nordeste brasileiro como fator que demanda políticas de enfrentamento com vistas a alavancar a produção agrícola de modo sustentável, o que, por sua vez, implica no uso racional da água. O problema do desperdício de água na agricultura irrigada em geral ocorre por uso de técnicas defasadas ou por gestão ineficiente. O autor em questão aponta como meios

para dirimir esse problema do desperdício a oferta de assistência técnica qualificada, instalação e manutenção de infraestrutura adequada, precificação equilibrada do direito de uso da água com a devida cobrança. Fatores de risco estrutural para a sustentabilidade são a alta densidade populacional em áreas urbanas, a pauperização da população rural e os conflitos em torno dos usos da água.

CONCLUSÃO

A política pública implica em ação governamental com vistas a dirimir demandas sociais. Para tanto, precisa lidar com questões de ordem econômica em função dos custos de uma ação pública, a mobilização de pessoal qualificado para executar a política e o cuidado com o manejo da intervenção no ambiente. A intenção última de uma política pública é alterar a configuração da realidade com vistas a melhorias ou prevenir danos. O sucesso de uma política pública é indissociável das condições de planejamento e execução de que se dispõe.

A avaliação de uma política pública pode focalizar a “situação-problema” que se busca equacionar, a “*policy*” ou planejamento das ações com vistas a atender objetivos propostos; a “implementação” que coloca a política efetivamente em ação por meio de um corpo técnico; os resultados que consistem nos objetivos atingidos e efeitos coleterais produzidos e seu manejo. O ator central no contexto estudado é o Estado e a questão pungente consiste na realidade da seca que aflige historicamente a população nordestina.

Vimos que, o tema da seca no Nordeste é recorrente desde tempos imperiais. Os marcos institucionais de combate a esse problema nos remetem ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) enquanto pioneiro produtor de saber sobre o sertão brasileiro e do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) como instância operacional com vistas a prover ações efetivas de combate à seca. A agenda política quanto a esse tema na primeira metade do século XX implicava em prover a resolução da equação envolvendo a escassez de recursos hídricos, o problema ambiental relativo aos ciclos naturais típicos do semiárido e a vulnerabilidade da população flagelada.

Na segunda metade do século XX a institucionalidade vinculada à gestão hídrica e combate à pobreza no Nordeste se ampliou e ganhou densidade com a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e, principalmente, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a qual se converterá em órgão estratégico para a formulação e execução de projetos de combate à seca. O período compreendido entre 1964-1985, no regime militar, foi marcado pelo protagonismo estatal com a provisão de projetos de irrigação para incentivo da produção agrícola, fixação do homem do campo e desmobilização dos movimentos sociais camponeses reivindicatórios.

A percepção da água como recurso estratégico é a *leitmotiv* que induziu o Estado a intervir na realidade regional – a gestão sobre o acesso a esse recurso escasso e de evidente valor econômico implica em relações de poder. Da dinâmica entre Estado provedor e os sertanejos vulneráveis emergiu a atuação dos coronéis do início do século XX como reguladores da *exchange* entre recursos hídricos e o reconhecimento do domínio político – a construção de açudes visou dominar a natureza e submetê-la aos interesses da classe dominante.

A confluência dos interesses oligárquicos e a vulnerabilidade da população sertaneja nordestina gerou o cenário propício para políticas de viés assistencialista que demarcam a agenda da “modernização conservadora”, na qual os problemas sociais são remediados e a estrutura social mantida na sua configuração desigual. Era esse contexto que Celso Furtado almejava alterar com a criação da SUDENE como arcabouço institucional capaz de promover a inserção da economia regional no circuito global da dinâmica centro-periferia a partir da estruturação da agroindústria local.

A escassez hídrica na região nordestina implica na necessidade de elaboração de políticas de enfrentamento dessa contingência como uma condição *sine qua non* para fins de promover o desenvolvimento regional. Para o sucesso das iniciativas nessa área é imprescindível que as ações conjugadas consigam lidar com a expansão da densidade urbana, o empobrecimento da população rural e os conflitos com relação ao acesso e uso dos recursos hídricos. A democratização do acesso à água é ao mesmo tempo uma necessidade material e, também, política com vistas à emancipação da população sertaneja.

REFERÊNCIAS

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Polos de Irrigação no Nordeste do Brasil desenvolvimento recente e perspectivas. **Confins** Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia. Número 23, 2015.

CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Estud. av.**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 65-88, Dec. 2014.

CARVALHO, O. de. O soerguimento do DNOCS (a propósito do seu I Centenário). **Revista Conviver** – Nordeste Semiárido. V. I, n. 6, pp. 153-241, 2009.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p., 1997.

CAVALCANTE, J. B.; FEITOSA, C. O. A importância da SUDENE para o desenvolvimento regional brasileiro. **Revista Política e Planejamento Regional** - RPPR – Rio de Janeiro – vol. 6, nº 2, maio a agosto de 2019, p. 226 - 247 226.

COCHRAN, C. L; MALONE, E. F. **Public policy**: perspectives and choices. 5ª. ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2014.

COLOMBO, L. A. O auge e o declínio: a trajetória institucional da Sudene. *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v.49, n. 1, p.375-399, mar./jun., 2018.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. Ed. Atlas: São Paulo, 2012.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, set. 2009.

FIALHO, J.; SILVA, C. A. da; SARAGOÇA, J. **Diagnóstico social**: teoria, metodologia e casos práticos. 2ª. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2017.

FURTADO, C. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998

HALLSWORTH, M.; PARKER, S.; RUTTER, J. **Policy making in the real world**: evidence and analysis. Institute for Government: London, 2011.

HANBERGER, A. **Evaluation**. Sage Publications: London, 2001.

LIMA, J. R. de; MAGALHÃES, A. R. Secas no Nordeste: registros históricos das catástrofes econômicas e humanas do século 16 ao século 21. **Parc. Estrat.**, Brasília-DF, v. 23, n. 46, p. 191-212, jan-jun 2018.

PREWITT, K; SCHWANDT, T.A.; STRAF, M.L (*Editors*). **Using science as evidence in public policy**. Committee on the Use of Social Science Knowledge in Public Policy, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press, 2012.

SAMPAIO, J. L. F.; OLIVEIRA; M. V. P.; ARAÚJO, R. N.; RODRIGUES, L. C.; Sertão/Açudes no Imaginário Social e as Políticas de Desenvolvimento Recente no Nordeste. **Rev. FSA**, Teresina, v. 14, n. 1, art. 6, p. 129-148, jan./fev. 2017.

SILVA, R. M. A. da. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido. **Soc. estado.**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 361-385, dez. 2003.

TEIXEIRA, C. S. A economia política da transformação do nordeste: de Furtado a Unger. **Cad. CRH**, Salvador, v. 27, n. 70, p. 201-214, abr. 2014.