

Regularização de Territórios Quilombolas (RTQ): uma avaliação do processo de implementação da Comunidade da Aroeira (RN)

Regularization of the Quilombola Territory (RTQ): an evaluation of the implementation process in the Aroeira Community (RN), Brazil

Leonardo da Rocha Bezerra de Souza

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil
lrb.souza@gmail.com

João Bosco Araújo da Costa

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Natal, RN, Brasil
joabac58@gmail.com

Resumo

Neste artigo apresentamos os resultados de uma avaliação do processo de implementação da RTQ na comunidade quilombola da Aroeira, no Rio Grande do Norte. Os dados aqui expostos foram coletados por meio de pesquisa empírica na própria comunidade e por meio de levantamento bibliográfico e documental, sobretudo junto aos órgãos responsáveis pelo processo. Essa pesquisa foi realizada nos anos de 2018 a 2020. Entre os resultados, podemos citar que essa política consiste em um meio de produção de intituleamentos no sentido adotado por Amartya Sen (2009), envolve um processo de agenciamento e de ocupação de espaços da/pela comunidade no sentido político e na luta por reconhecimento e por acesso a novos direitos e políticas públicas.

Palavras-chave: Regularização de Território Quilombola. Quilombo. Avaliação de Política Pública.

Abstract

This article presents the results of an evaluation of the RTQ implementation process in the quilombola community of Aroeira, in Rio Grande do Norte, Brazil. The data exposed here were designated through empirical research and through a bibliographical and documentary survey, especially with those responsible for the process. This was carried out in the years 2018 to 2020. Among the results we can mention that this policy enables the production of land titles in the sense of adoption by Amartya Sen (2009), a process of agency and occupation of spaces of/by consists of community in the political sense and in the struggle for recognition and access to new rights and public policies.

Keywords: Regularization of Quilombola Territory. Quilombo. Public Policy Evaluation.

Introdução

O objetivo desse artigo é apresentar os resultados da avaliação do processo de implementação da Regularização de Território Quilombola (RTQ), da comunidade da Aroeira, localizada em Pedro Avelino, no estado do Rio Grande do Norte, na região nordeste do Brasil. Essa avaliação foi realizada a partir de três aspectos: o processo de mobilização, a implementação da regularização e as conquistas advindas do processo de regularização; isso tudo possibilitou a implementação, a produção de agenciamentos e o enfrentamento aos inúmeros desafios e obstáculos no âmbito da implementação RTQ. Essa pesquisa foi produzida entre os anos de 2018 e 2020, como parte do desenvolvimento de dissertação no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. A pesquisa contou com recursos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

A luta das comunidades quilombolas no Brasil é um fato histórico que tem sido registrado em estudos e pesquisas, sendo notório um aumento em quantidade e qualidade teórico-metodológica nas últimas décadas. Essas lutas de resistência e por reconhecimento das comunidades quilombolas brasileiras constituem-se em um campo de pesquisa que contribui para ampliar a compreensão do processo de formação sócio-histórica e política da sociedade brasileira, como também para a compreensão das lutas sociais pela terra no Brasil contemporâneo. A leitura sobre o quilombo, implica em uma constante revisão da literatura e elaboração de novas abordagens das Ciências Sociais e Humanas. Trata-se de um campo multidimensional que envolve a questão racial, fundiária e todo o debate sobre desigualdade social ligada à seara identitária e cultural. Esse debate é necessário, pois lança luz sobre capítulos de nossa história, demonstrando também a operacionalização do capitalismo em nível global a partir de episódios da colonização, como a escravidão no Brasil (GORENDER, 2013), trazendo à tona as profundas marcas estruturais e que são determinantes para constituição da chamada Colonialidade do poder (QUIJANO, 2005).

Nosso objetivo na investigação foi avaliar o processo de implementação da regularização na comunidade quilombola da Aroeira, na região central do Rio Grande do Norte. O processo foi iniciado em 2006, quando a comunidade entrou no cadastro único do governo federal e, seguidamente, foi certificada junto à Fundação Cultural Palmares

(FCP). No Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o trâmite teve continuidade e, precisamente, em 2018 o instituto publicou a portaria de reconhecimento do território, reconhecendo a demarcação, a reivindicação e indicando o prosseguindo para o último estágio do processo que é, antes da titulação, a desapropriação das terras em posse de terceiros. A emissão do decreto de desapropriação é de responsabilidade da Casa Civil e da Presidência da República, contudo ela ainda não foi concluída.

Na primeira parte deste artigo, discutiremos aspectos históricos e políticos, levando em conta a regularização dos quilombos do Brasil, ou seja, das comunidades quilombolas. A segunda parte é formada pela apresentação de alguns dos pressupostos teóricos e práticos centrais do trabalho, em especial sobre a definição, formulação, implementação e a avaliação de políticas públicas, especificamente sobre a RTQ. A terceira parte é composta pela descrição metodológica e das técnicas de coleta de dados escolhidas para a pesquisa de campo, bem como sobre alguns procedimentos e opções teóricas e de levantamentos de dados que nos deram suporte para elaboração das categorias utilizadas na avaliação e para a interpretação dos dados como um todo. Na quarta seção trazemos a descrição dos resultados da avaliação, aqui procuramos descrever o campo, interpretar os dados obtidos e instaurar o emprego reflexivo dos métodos e das categorias envolvidas na proposta. Por fim, expomos as considerações finais que apresentam os resultados da pesquisa.

O quilombo: história, política e regularização

É extensa e, ao mesmo tempo, insuficiente a produção científica brasileira acerca do tema quilombo, mesmo que tenha aumentado o interesse sobre o tema. Autores como Nina Rodrigues (2021 [1932]) e Gilberto Freyre (2006 [1936]) contribuíram com a investigação sobre as origens étnicas, culturais e raciais que estão no âmago da formação social brasileira. Sobretudo, através da visão culturalista advinda da antropologia que estava, por volta da segunda e terceira décadas do século XX, em ascensão no país. Esses estudos estão perpassados por condicionantes históricos, políticos e ideológicos do seu tempo. São visões que fundam a compreensão do negro na sociedade brasileira, mas que transitam pelo racismo científico e até mesmo pelo estilo ensaístico que por vezes provoca uma espécie de romantização do processo cultural violento produzido pela escravidão.

Essa romantização de uma capacidade adaptativa dos portugueses elaborada por Gilberto Freyre vai sustentar a ideia da existência de uma democracia racial brasileira como expressão do processo de mestiçagem.

A resposta a esses estudos e a continuidade desse debate esteve atrelada a outro conjunto de autores que não apenas aprofundam a discussão sobre raça, como consolidam as ciências sociais no país. A presença do negro no debate nacional entranha a fundação de uma ciência social brasileira que nasce militando dentro e fora do espaço acadêmico. Temos Fernandes (2014 [1964]), Nascimento (2016 [1978]; 1986) e Gonzalez¹ (2020) como principais críticos da ideia de democracia racial e todos estão ligados à construção de uma sociologia brasileira organicamente produzida a partir da crítica ao racismo, da assunção da luta de classes que, utilizando a perspectiva teórica marxista, apontam para uma *práxis* que reflete sobre o papel do negro, refutando concepções biologicistas e romantizadas sobre o processo de exploração de força de trabalho e das condições de existência dos descendentes dos escravizados na sociedade brasileira. Em resumo, o negro está vinculado à produção das ciências sociais e da noção de formação do país, cujo papel não pode ser negado pelas escolas fundadoras do pensamento social brasileiro, sendo essa presença parte basilar nos campos da Ciências Sociais e Humanas.

Ao discutir o papel do negro, retomamos à questão do quilombo, pois ela é a expressão mais forte da luta antirracismo e anticolonialismo e da compreensão da *práxis* negra de resistência. O quilombo passou, como nos diz Arruti (2009), por uma série de ressemantizações, tanto no sentido de que nos fala Ribeiro (1995), enquanto formações proto-brasileiras, como através da forma de campesinato que analisa Gomes (2017). Isso demonstra a complexidade para chegarmos a um conceito único e fechado sobre o quilombo. Tentamos aqui evocá-lo no sentido político, manifesto através da atuação em três frentes históricas: luta por liberdade, luta contra o racismo estrutural e luta pela terra. Não se trata de enquadrá-lo nesses três pilares, mas entender que, para nosso propósito, precisamos enxergar o quilombo como parte dessas três lutas que são diluídas/dispersas em três movimentos sociais históricos, o negro, o da reforma agrária e, antes de qualquer outro, aquele pela abolição ou pela liberdade de ser e de existir, o que não é circunscrito

¹ Lélia Gonzalez é citada aqui através da obra póstuma “Por um feminismo Afro-Latino-Americano” (2020), trata-se de um conjunto de obras organizadas por Flavia Rios e Marcia Lima. Os textos, embora citados a partir de 2020, foram elaborados e publicados por Gonzalez entre os anos 1970 e 1990.

a um único movimento, mas está inserido em um amplo agrupamento de pautas e agendas como a trabalhista, a da educação, entre outras.

Os quilombos encarnam também outra dimensão da compreensão de acesso à terra, por isso sua definição é mais complexa, indo além da lente racial e agrária. A noção de território que tratamos sobre esse campo diz respeito ao uso coletivo, apropriação e formação do território em condições históricas, espirituais e de pertencimento específicas de um povo, cuja cultura e identidade são centrais para a forma de ocupação, como avaliam Silva (2017), Cavalcante (2016), Little (2002), explicando que essa forma de ocupação se dá através das territorialidades produzidas.

Ribeiro (2011, p. 35) diz que os quilombos contemporâneos: “mais do que indicar reminiscências dos antigos, foram interpretados na década de 1980, como formas de organizações sociais que extrapolavam as definições censitárias utilizadas na área rural”. Essa definição corrobora com uma série de estudos que estão associados ao processo de abertura democrática do Brasil, depois de 1985, culminando com o processo de elaboração e publicação da Constituição Federal de 1988 após a ditadura militar. Esse momento político está envolto no que Dagnino (2004) aponta como uma crise discursiva, na qual dois projetos políticos, o neoliberal e o da democracia com participação popular, estão em jogo. Com isso, a partir dessa disputa, são produzidos outros referentes em relação à cidadania, aos direitos e ao papel do Estado.

O quilombo, agora representado através das comunidades quilombolas, está inscrito nessa luta por direitos, desde a luta pela redemocratização, ainda nas décadas de 1970 e 1980, alocando-se historicamente entre os movimentos identitários citados por Touraine (1999) e Gohn (2019). Esses movimentos atuaram fortemente na elaboração da constituição brasileira de 1988. Essa confluência possibilita que as comunidades entrem na CF, mas ao mesmo tempo joga a questão da regularização em uma conjuntura profundamente tomada por movimentos neoliberais junto ao Estado. Justamente envolvida no processo de formação participativa, a luta quilombola emancipa-se de vez do discurso interno do movimento negro, bem como da reforma agrária. Trata-se de constituir uma agenda, um repertório e oportunidades próprias ao quilombo ao longo da história, principalmente através dos ciclos de confrontos e das negociações identitárias (MELUCCI, 2001; TARROW, 2009) que se deram na seara do movimento negro e dos trabalhadores rurais.

O debate sobre os direitos quilombolas a partir de 1988 foi realizado por Leite (1999; 2008), O'Dwyer (2016; 2007), Carvalho (2016). Essas autoras não apenas demonstraram como a luta das comunidades encontrou, a partir da superação de obstáculos, um lugar no debate da redemocratização — principalmente, ao incluírem no texto constitucional o artigo 68 do ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT), garantindo o acesso à regularização dos territórios quilombolas — mas como também se inscreveu na disputa por espaços junto ao Estado. As duas últimas, em especial, discorreram sobre a forma da regularização junto ao Estado, demonstrando como as tecnologias de governo foram sendo atualizadas e incorporadas (Carvalho, 2016) e como a morosidade do Estado (O'dwyer, 2016) tornou-se um dos grandes problemas para efetivação da regularização garantida pela Constituição e regulamentada pelo Decreto presidencial número 4.887 de 2003. Em suma, os processos de regularização são amparados por uma normatização que, apesar de ser compreendida como uma importante conquista, apresenta-se de forma fragilizada diante de problemas de ordem ideológica, política e institucional/organizacional, sendo impeditivos para alcançar sua completa eficácia.

Para efeito programático de nossa proposta, assumimos que o marco da regularização dos territórios quilombolas, ou seja, sua RTQ, é o decreto 4.887 de 2003, que regulamenta o processo de definição, demarcação e titulação dos territórios quilombolas. Esse marco legal, ainda que sob forma impositiva do executivo, ganhou status de lei, já que é legitimado por decisão do Supremo Tribunal Federal, no qual já foi contestado, tendo sua inconstitucionalidade recusada em 2018. Ademais, é reconhecido pela sociedade brasileira como um marco da nova Constituição e dos direitos desses grupos sociais. A execução da RTQ, por meio do decreto 4.887/2003, conta com uma estrutura ampla de instrumentos normativos e de órgãos envolvidos na implementação. A Fundação Cultural Palmares (FCP), por exemplo, é responsável pela certificação de cada comunidade que se autodefine como quilombola e entra no Cadastro Único do governo federal. O INCRA é responsável pela demarcação e titulação do território.

O processo em geral é sistematizado da seguinte maneira: 1. A comunidade autodefine-se e recebe a certificação junto à FCP; 2. o processo de regularização segue para o INCRA, onde é elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), composto pelo laudo antropológico e pelo cadastro das famílias, entre outros; 3. após os estudos e a contestação do laudo, o presidente do instituto emite a portaria de

reconhecimento; 4. quando é reconhecido que parte do território está sob posse/propriedade de terceiros, antes da titulação, é necessário que a Presidência da República, através da Casa Civil, emita e publique o decreto de desapropriação. Até o ano de 2019, esses órgãos eram vinculados aos ministérios da cultura e do desenvolvimento agrário.

Contudo, a partir desse ano, a FCP foi para a alçada do Ministério do Turismo; e o INCRA, para o Ministério da Agricultura. Esse movimento tem a ver com a mudança de governo, principalmente com Jair Bolsonaro que situa seu governo como conservador, comprometido com pautas e setores neoliberais na economia. Essa mudança tornou os processos de regularização ainda mais envolvidos com dilemas e obstáculos à implementação. Primeiro, no sentido ideológico e político, tendo em vista que o ministério do turismo, nitidamente, não possui envergadura para incluir a pauta da RTQ no sentido cultural, político e social necessário. Segundo, compartilhando de problemas similares, o ministério da agricultura ainda tem em si um histórico de ligação direta com determinados setores do agronegócio e do extrativismo, que estão em oposição de valores e política à pauta das regularizações.

Portanto, o problema da morosidade dos processos de regularização de territórios, que já era grave, tornou-se ainda mais complexo e repleto de desafios. Soma-se ao problema técnico da competência e da estrutura organizacional de órgãos como o INCRA, uma série de desafios ideológicos, econômicos e políticos. Tais processos já representam um retrocesso sem par na história do Brasil pós-1988. Dados da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), no relatório “Direito à terra quilombola em risco” (2021), revelam que o número de titulações de territórios quilombolas caiu de 8 títulos emitidos pelo governo anterior (2016-2018), para 3 títulos emitidos pelo governo Bolsonaro (2019-2022). Com relação às certificações, a queda foi de 50% em relação ao governo anterior. Ou seja, um cenário de devastação ante os resultados dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), entre os anos de 2003 e meados de 2016.

Mais do que nunca, o trabalho de entender e avaliar as políticas públicas e, especialmente, a RTQ, significa colaborar com o entendimento crítico sobre a realidade das comunidades quilombolas, do papel do Estado e das mudanças pelas quais ele passa junto à sociedade brasileira. Na verdade, a avaliação cumpre um papel dentro da própria ciência e da sociologia, o de demonstrar a importância dessas políticas no sentido da reparação histórica, moral e sociopolítica junto aos quilombos, revelando um cenário

encoberto pelas ideologias neoliberais, já que o tema das regularizações confronta esses dois movimentos comentados por Dagnino (2004). Trata-se de uma assimetria entre participação popular e a política neoliberal implementada pelo governo da União.

Avaliação da política pública como instrumento de ação

A avaliação de políticas públicas é um campo da ciência política que contribui na leitura de uma determinada política ou programa, mas vai além, possibilitando apurar um contexto externo à sua delimitação normativa. Ou seja, ao avaliar dada política, estamos nos referindo além da circunscrição institucional, por isso é preciso chegar nos instrumentos da implementação e no que se produz a partir dela, considerando o campo como uma parte integrada da avaliação. No caso da RTQ, a avaliação não é restrita ao conjunto documentado, mas conta também com a composição de peças a serem produzidas *in loco*, na própria comunidade. Nessa pesquisa ela ganha o *status* de política catalisadora, já que os quilombos, através dela, têm acesso a um arcabouço de outras políticas e programas, ferramentas de inclusão social e produção de cidadania.

Adotamos uma abordagem com caráter holístico sobre as políticas públicas e suas funções e implicações, reconhecendo também a dimensão do Estado e dos governos, bem como a participação da sociedade como elemento central na sua formulação e implementação, seja através da participação em arenas de debates, dos ciclos de reivindicação e confronto, como também através da realidade cotidiana que influencia na execução (HÖFLING, 2001; FARIA, 2005; SOUZA, 2006; RUA, 2014). Nesse contexto, autores como Frey (2000), Souza (2006) e Araújo e Rodrigues (2017) contribuíram com a apresentação de diversos modelos de análise, assim como constataam a influência das instituições na elaboração e na execução da política pública, o dilema da participação das pessoas e da vida social das comunidades como elemento importante no ciclo das políticas públicas.

Para a avaliação da implementação de políticas públicas, dialogamos com as contribuições teórico-metodológicas de autores como Pedone (1986), Pressman e Wildavsky (1998), Vaquero (2007), Lima e D'ascenzi (2013) e Rua (2014). Tais autores possibilitaram compreender o processo de implementação pelo viés institucional, lançando olhar através da sua transformação em projeto de governo, encontrando todos os obstáculos que estão em seu entorno. Incluem no processo a dimensão da realidade

comunitária e individual como fatores decisivos para a implementação de um programa ou de uma política. Ademais, conseguimos vislumbrar, a partir dessas referências, a importância da implementação como um campo que “[...] está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras” (LIMA e D’ASCENZI, 2013, p. 101). Com isso, estamos ressaltando que a mudança não se dá apenas na ação objetiva da política, ela perpassa todos os atores envolvidos, incluindo as mudanças nas suas estruturas, como é o caso da relação dos órgãos do poder público, associação comunitária e, no nível individual, na formação dos técnicos que são os “burocratas a nível de rua” (LOTTA, 2019).

Em suma, a implementação é uma fase pós-formulação que, necessariamente, estará vinculada à execução material de uma política ou programa, sem por isso ficar restrito às ações *in loco* ou ao caráter formal. O processo de implementação, desde o momento em que as diretrizes estão estabelecidas formalmente, é compreendido como parte da arregimentação de forças políticas e sociais para efetivar-se. Por isso, a relação feita por Arretche (2001, p. 52), colocando-a como uma “outra vida do programa”, no qual inúmeros obstáculos podem implicar outros resultados entre a formulação e a implementação. Em vista disso, ela cita uma metodologia que alcance os “pontos de estrangulamentos” que, por seu turno, “implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados”.

A nossa avaliação foi montada com o intuito de entender esses pontos na base de sua implementação. Assim, na avaliação, ela encontra uma interface que também não obedece a uma lógica linear, externa e posterior à vida da política e sua implementação, ainda que possua um caráter objetivo do ponto de vista da mensuração de eficiência e de eficácia. Viana (1996), Draibe (2001) e Mendes e Sordi (2013), acrescentam a essa visão a distinção sobre a avaliação de impacto e a de processo, nosso foco é nesse último modelo. Essas/es autoras/es consideram que o impacto é o teor de uma avaliação posterior ao final da política, ao passo que o processo tem um sentido contínuo. O que acrescentamos a isso é a noção de que no curso da implementação já existe a mensuração de impacto, de forma que a dicotomia entre os dois modelos deve ser observada sob perspectiva, auferindo na execução os efeitos, afinal, a paralisação da implementação não implica a ausência de impacto ou a mensuração relativa da eficiência.

A avaliação é um instrumento de ação, na medida em que sua contribuição não se restringe ao campo das ferramentas de governo. Ela deve ser produzida levando em consideração o contexto social e político, isso incorpora também as subjetividades inerentes aos processos e aos atores envolvidos (individuais ou coletivos). Por seu turno, a implementação não obedece necessariamente a uma ordem verticalizada e unidirecional. Ao contrário, ela acontece sob influências horizontais e com um fluxo complexo de direcionamentos. Ainda que possa partir de um tipo de ação governamental *top-down*, a resposta à sua realização não é passiva, ela tem um sentido *bottom-up*, operado como resposta à ação. Com isso, estabelece outro rumo para a política que, embora atinja ou tenda a atingir o elemento do objetivo inicialmente — o título da terra, no caso do quilombo —, pode ir muito além, conquistando novos instrumentais e produzindo ações coletivas a partir das oportunidades.

Construção Metodológica

Nossa pesquisa utilizou para a elaboração da avaliação um conjunto de técnicas da pesquisa qualitativa (RICHARDSON *et al*, 2008; FLICK, 2009), incluindo, como métodos de coletas de dados, a realização de entrevistas em profundidade ou semiestruturadas (MARCONI e LAKATOS, 2003; MOREÉ, 2015) e de grupos focais. As entrevistas foram realizadas com membros da direção da associação comunitária da comunidade da Aroeira, com alguns agentes externos que ao longo do estudo foram mencionados ou que identificamos com alguma participação ativa no processo de regularização da comunidade, ou de uma forma geral nas atividades de RTQ no Rio Grande do Norte. Os grupos foram restritos à comunidade, divididos em dois tipos e formados cada um com aproximadamente 8 participantes. O primeiro foi realizado com mulheres da comunidade e, o outro, com os homens. Esse recorte de gênero foi aplicado para delimitar o número de participantes por grupo e, também, por assumirmos que essa é uma categoria de bastante relevância na compreensão dos processos que envolvem a sociedade brasileira como um todo. Outro motivo foi a tentativa de reduzir a influência hierárquica (patriarcal) dentro dos grupos. Além dos grupos, foram realizadas entrevistas posteriores com alguns das/dos participantes, com o intuito de preencher lacunas e tirar

dúvidas sobre os conteúdos discutidos e alguns outros fatos constatados na realização dos grupos ou da investigação em geral.

Realizamos as transcrições do material coletado para realização de análises de conteúdo e de discursos (GONDIM e FISHER, 2009; BARDIN, 2016; AVELAR, 2021), que consideramos como técnicas de interpretação. Isto é, os discursos, o meio e as formas na qual se realizam, são de extrema relevância na compreensão dos fatos sociais e dos contextos sociopolíticos no qual estamos imersos. Essas análises foram baseadas em três categorias: 1ª o processo de mobilização; 2ª implementação da regularização; 3ª as conquistas advindas do processo de regularização. Contamos também com o suporte teórico do levantamento documental junto aos órgãos envolvidos na RTQ da comunidade, bem como a construção de um quadro teórico-metodológico para a compreensão dos dados.

Optamos pela utilização de instrumentos analíticos desenvolvidos pelo filósofo e economista indiano Amartya Sen (2009), tendo em vista que sua obra nos fornece ferramentas teóricas e conceituais para a leitura social e política da vida da política pública, bem como de uma interpretação crítica levando em conta as subjetividades inerentes ao contexto sociopolítico e à comunidade e vida de seus indivíduos. Respaldamo-nos em uma concepção de desenvolvimento que rompe com o tradicionalismo economicista e ético utilitário, atribuindo centralidade ao conceito de desenvolvimento e da expansão das capacidades e das liberdades dos indivíduos. Na perspectiva de Amartya Sen, as políticas públicas são instrumentos para o desenvolvimento e este é um meio e um fim em si mesmo. Outra fonte de dados importante para a nossa avaliação foi o conjunto de documentos que compõem o RTID da comunidade, principalmente o relatório antropológico e ambiental (BARROS, 2013).

A avaliação da RTQ da Aroeira

Nesta seção desenvolvemos uma descrição do processo avaliativo, apresentando ao longo do texto o campo da pesquisa, na medida em que operamos a discussão conceitual e conjuntural. Isto é, na medida em que descrevemos o campo da pesquisa a partir das categorias elencadas, estaremos lendo criticamente o processo. Nosso objetivo é apresentar os resultados da avaliação na forma como se deu o próprio processo de implementação. Procurando demonstrar e refletir criticamente todas as nuances, os

desafios, as contribuições, as mudanças, o papel das instituições e das pessoas envolvidas. Objetivamente, a RTQ não ocorreu de forma estável, estática e linear, ao contrário, trata-se de um processo instável, dinâmico e multidirecional com vários sentidos e enfoques que são negociados a partir de oportunidades — como são os processos que envolvem formulação e implementação de políticas públicas e programas sociais, bem como as ações derivadas de tais movimentos.

A comunidade da Aroeira

A comunidade quilombola da Aroeira está localizada na região central do Rio Grande do Norte, conhecida como região central Cabugi, em referência ao pico do Cabugi. A população da cidade era estimada até 2020 em cerca de 7.171 habitantes. A Aroeira está localizada em uma região semi-árida, por isso lida com diversos problemas ocasionados pela escassez de água. Esse cenário tem mudado nos últimos anos, graças ao acesso a programas sociais, como o de perfuração de poços tubulares e cisternas. Porém, a dificuldade no acesso à água ainda persiste devido às irregularidades nos períodos de chuva. Barros (2013) registra 48 famílias vivendo na localidade, contudo o número de famílias aumentou consideravelmente nos últimos anos.

De acordo com Barros (2013), a principal fonte de ocupação na comunidade é a agricultura de pequeno porte e o extrativismo vegetal (a produção de carvão vegetal). Somam-se a isso as aposentadorias e auxílios oriundos de programas do governo, sobretudo, o bolsa família, que colaboram significativamente na renda dos habitantes da comunidade. A Aroeira está em uma localidade do semiárido onde o bioma é o da caatinga, tendo a vegetação rasteira, com clima quente, seco e com não raros períodos de seca. Ela conta com uma escola, onde são lecionados os períodos iniciais do ensino fundamental, responsabilidade do município. Ao lado da escola, fica uma creche que recebe as crianças que ainda não entraram no ensino fundamental. Nesta escola funciona ainda no período noturno a Educação para Jovens e Adultos (EJA).

A comunidade encontra-se no raio de abrangência (responsabilidade socioambiental) da implementação de linhas de transmissão de energia eólica, esses empreendimentos chegaram à região por volta de 2014. Derivam dessa responsabilização socioambiental uma série de reivindicações atendidas pelos grupos empresariais, feitas

pela comunidade. Entre elas, podemos citar que a comunidade adquiriu uma sede para a associação e equipamentos de cozinha industrial, escritório, computador, equipamento fotográfico, entre outros. Nesse cenário, conseguiram também a construção de uma barragem que possibilitou o armazenamento de água para utilização na produção agrícola. O problema do acesso à água, como destacaremos adiante, é sempre um dilema fundamental pelo qual passam as comunidades da região.

A comunidade da Aroeira faz parte de um território composto ainda por outras três comunidades quilombolas certificadas pela FCP. No entanto, ela é a que possui o processo de regularização mais avançado. O território possui outros remanescentes de quilombo, alguns em processo de autoidentificação. Essa etapa, como comenta Costa e Oliveira (2017), é a fase mais complexa da RTQ, pois exige da comunidade um esforço para superação de estigmas, preconceitos e reflexão sobre sua própria construção social e seu reconhecimento. Outras comunidades foram diluídas devido às diversas condições sociais, econômicas e políticas que as envolveram ao longo de sua trajetória.

Podemos descrever a paisagem da Aroeira formada por uma composição entre o natural preservado, do tipo: (i) arbustos, pedras, caminhos/trilhas abertas pela ação humana, para ocupação da terra, deixando sempre a marca da ação *da e pela* comunidade; (ii) e dos artefatos produzidos, que são presentes na ocupação dos espaços pela ação do quilombo (essa tem um efeito cultural, identitário; social e político), nesse caso destacamos: o contraste da arquitetura entre casas de taipa (feita de barro e madeira nativa) e alvenaria, a maioria delas produto de algum programa de governo com enfoque na erradicação da casa de taipa. O teor desses programas sempre variou, inicialmente nos anos 1990, tinha um caráter assistencialista. Depois, a partir dos anos 2000, sobretudo com o programa Brasil Quilombola de 2006 e, depois, com outros programas como as parcerias com Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedro Avelino e Caixa Econômica Federal, ligaram-se ao processo de inclusão cidadã. Em geral, tais programas estão vinculados à concepção de que a casa de taipa representa um símbolo do retrocesso. Aqui, elucidamos a sua importância como patrimônio cultural da comunidade, mas também como um fazer próprio da comunidade que tem uma utilidade prática e uma importância fundamental. Independentemente dos ideais ou das ideologias presentes em seu conteúdo, trata-se de ações que estão diretamente ou indiretamente envolvidas na implementação

da RTQ. Além desses marcos mencionados, ao longo do texto teremos outros que vão surgir no decorrer de nossa exposição.

A RTQ e o processo de implementação

O processo de regularização da comunidade quilombola da Aroeira teve início formalmente no ano de 2006, logo após a sua autodefinição e certificação junto à FCP. Contudo, o processo só avançou significativamente a partir do ano de 2012, quando se realizou o pregão e a seleção da empresa Terra Ambiental, sediada em São José (SC), para a elaboração do relatório socioambiental e antropológico da comunidade. A Portaria de reconhecimento da demarcação, número 482, só veio a ser publicada pelo INCRA em 4 de abril de 2018. Ou seja, temos uma distância de 13 anos entre a certificação e a portaria, sendo que a RTQ da comunidade ainda está paralisada, sem o decreto de desapropriação das terras que se encontram em posse de terceiros e, conseqüentemente, sem a titulação.

Designamos a RTQ em dois níveis, um formal, no que se refere aos processos envolvendo os órgãos de governo e de Estado, e um nível local e ampliado, que envolve outros processos e dinâmicas que perpassam o processo de regularização e que não são dispensáveis, pelo contrário, sem essa vida da implementação do programa, não haveria os resultados formais. Isso ficou evidente ao entrevistarmos primeiramente a direção da associação comunitária. Há um entendimento comum deles, de que a regularização não se trata de um processo meramente institucional e documental, na verdade, eles estabelecem essas atividades anteriormente ao início formal da RTQ. Ao perguntarmos sobre a RTQ, foi comum ouvirmos de todos os seus membros que essa era uma luta dos mais velhos, tinha uma relação, inicialmente, mais próxima à luta por cidadania e reconhecimento de registros de nascimentos, sobretudo quando entra na narrativa um agente externo (funcionário do judiciário), que informou aos “mais velhos” sobre a importância de registrarem em cartório as crianças nascidas, para adquirirem o acesso às políticas públicas para quilombolas. Esse fato teria acontecido nos anos 1990. Notamos que a narrativa da direção, ainda que possua particularidades individuais de pessoa para pessoa, revela que nesses anos, ou seja, pós-1988, iniciam o contato direto com um

conjunto de direitos que eram novos. Até então a realidade da comunidade era de quase completa negação e esquecimento por parte do Estado.

Nesse mesmo período são construídas as primeiras casas de alvenaria, produto de um programa de erradicação da casa de taipa. As casas foram dispostas no centro geográfico da parte habitada da comunidade, em duas ruas paralelas. São residências pequenas e com limitações de espaço e de instalações sanitárias. Tratou-se de uma política assistencialista, mas que para a época servia como uma espécie de ritual de acesso à uma parte do Estado. Fatos como esse se alocam na formação política e histórica da comunidade, representando o que Sen (2009) classifica como funcionamentos, pois são capacidades que vão sendo adquiridas para confrontar a realidade de extrema pobreza, ou seja, um cenário de privações sociais. Essas casas de alvenaria, ainda que precárias estruturalmente, tornam-se sinônimo de segurança e de desenvolvimento local. Um outro ponto importante, ainda nesse contexto, foi o programa de construção de banheiros nas unidades familiares, implementados desde os anos 1990 e 2000. Consiste na construção de banheiros ligados às residências ou próximos a elas, garantindo privacidade, segurança e um ingresso em uma nova política de higienização.

Tais acessos representam a mudança de visão do mundo. As entrevistas e, mais tarde, ambos os grupos focais, revelaram que a comunidade não entende a regularização de modo separado dessas mudanças sociais e políticas ocorridas. A regularização, para eles e elas, é um processo integrado, complexo e cheio de variáveis que se formam e se justapõem no curso de sua implementação. Sem necessariamente se tratar de um programa a ser executado, é um processo de conquista contínuo. Os grupos e as entrevistas confirmaram que a comunidade como um todo tem plena consciência da importância do título, no sentido reparador de sua história, cultura e identidade, mas também no sentido constitutivo de sua existência, sobrevivência e trabalho. O acesso à terra garante, por sua vez, acesso à água potável para consumo e trabalho; acesso às condições de desenvolvimento pessoal; entre outros.

Em uma das entrevistas com uma ex-presidenta da associação, ela utilizou o termo “pessoas mais inteligentes”, para nos dizer que após o início da regularização e o acesso a diversas políticas públicas — é o caso de Programa de Cisternas do governo federal (2006), entre outros — as pessoas da comunidade teriam ficado mais inteligentes. O presidente e a vice-presidenta da associação ratificaram a posição da ex-presidenta,

concordando que ocorreram muitas mudanças, tanto na comunidade como um todo, quanto nos indivíduos. Conseguimos perceber que, ainda no âmbito da associação, existem pelo menos dois ramos familiares em disputa pela direção. Mas as disputas são superadas quase sempre através de uma permuta nos cargos principais, presidente e vice.

Os dilemas e desafios existem, as posições divergentes também, mas a comunidade consegue encontrar uma coesão a partir de negociações advindas das oportunidades políticas. Isso acontece também no âmbito da interação com o Estado. Percebemos que associação comunitária tem grandes limitações quanto ao acolhimento e a integração de novos membros, principalmente mais jovens. Isso acontece porque a alternância de poder, ainda que em nível local, é um dilema político. Algo que não está distante de acontecer, tendo em vista que a participação da juventude, dos mais jovens, é sempre um dos pontos destacados por praticamente todos os membros da associação comunitária e da sua direção. Os processos de agenciamento, no sentido proposto por Sen (2009), quando o agente se torna protagonista da sua transformação, é algo presente em toda a estrutura da associação, quando seus indivíduos decidem mudar algo, aos poucos toda a comunidade vai se integrando como agentes, formando um corpo coletivo, o sujeito coletivo, no sentido de Touraine (1995).

A associação ainda possui outro ponto forte, através da relação como ator jurídico, diante do poder público, inclui os agentes em um novo campo, o da ação política-institucional e, por fim, acaba implicando a produção de intitamentos (SEN, 2009) e de *habitus* (BOURDIEU, 2011; 2014), pois são disposições subjetivas que são incorporadas no fazer social e político dos indivíduos. Isso é notório quando observamos nos diálogos com os grupos focais, mulheres que, ainda que reconheçam as limitações que possuem em sua realidade social, conseguem imaginar um futuro diferente. Os filhos estudam, acessam novas oportunidades e possuem uma voz política ativa sobre os rumos políticos e sociais da Aroeira. Um exemplo foi encontrado durante o grupo focal feminino, quando as mulheres discutiam a possibilidade de um fazendeiro local fechar um dos acessos da comunidade (uma estrada de terra batida) que liga a Aroeira à zona urbana da cidade. Elas imediatamente iniciaram um diálogo entre si e concluíram que o mais viável seria chamar o prefeito da cidade para mediar a tensão entre elas e o fazendeiro. É perceptível que há um empoderamento dessas mulheres que adquiriram capacidades de falar diante do outro, diante do poder público, de cobrar explicações e posições. Não persiste a lógica de

diálogo do inferior (elas) para superior (o fazendeiro), a relação agora é de sujeito-sujeito, com um mediador solicitado.

Do mesmo modo, a forma como elas lidam com essa questão se reproduz em todos os planos da comunidade, com um detalhe: elas assumem o protagonismo também pelo caráter formativo e histórico da Aroeira. Essas mulheres assumem sempre ou quase sempre o papel de líder da família, pois o marido precisa se deslocar para trabalhar na zona urbana, em outras fazendas ou cidades do estado. Em outros momentos preserva-se a história do ramo familiar, em alguns deles o estilo da matriarca é muito presente e passa de mãe para filha. As mulheres demonstraram ter um potencial de resposta e de ação muito importante. Na associação comunitária, o cargo de vice-presidenta é exercido por uma mulher. Na alternância entre ramos familiares, a gestão anterior pertencia a outra mulher que é irmã da atual vice.

A RTQ propiciou à comunidade bem mais do que o acesso aos programas e às políticas públicas, ela acelerou o desenvolvimento de capacidades fundamentais. Isso reforça a noção de Sen sobre o caráter da política pública e a noção de intitlamento, pois a RTQ assume seu papel potencializador da formação dos agentes, também garantindo o acesso às infraestruturas de desenvolvimento (KUHN, 2015; ZAMBAM e KUJAWA, 2017). Nesse sentido, podemos admitir que a RTQ da Aroeira pode ser avaliada como parcialmente concluída, mas com avanços que não podem ser desfeitos, principalmente no que diz respeito aos processos internos na comunidade. Se, do ponto de vista dos agentes internos, o processo já tem avanços consideráveis em diversos sentidos, o dilema de sua efetivação depende de outras variáveis já mencionadas, como é o caso da vontade política do governo federal em finalizá-la.

A pesquisa concluiu que o processo de implementação poderia ter acontecido em um tempo muito menor do que levou até agora. Uma parte disso deve-se à letargia de órgãos como o INCRA. Em entrevista com um dos antropólogos do instituto, pudemos comprovar que o obstáculo em todo o processo, além de ser político e ideológico, possui uma variável organizacional do próprio instituto. O INCRA tem uma estrutura ainda muito ligada ao desenvolvimento agrário e a uma área que envolve a demarcação quilombola, no entanto esse tema não corresponde em totalidade à sua alçada. A área da Cultura, por exemplo, teria melhores condições de efetivar a demarcação. O jogo de decretos entre 2001 e 2003 acabou levando a RTQ para um órgão com mais limitações,

com uma cultura organizacional voltada à reforma agrária no sentido clássico. Isso contribuiu com o atraso em produzir o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), desde o pregão até as condições mais básicas de sua realização. O que demonstra que o aceleração ou não desses processos está ligado à uma abordagem técnica. Mais ainda, mostra que para atingir o melhor desempenho da RTQ, precisa-se não apenas de fornecimento de cursos aos seus servidores ou de reformas internas pontuais, mas de uma reforma estrutural, do ponto de vista concreto e normativo, compatível com o nível de complexidade, especialização técnica e alçada jurídica-política competente e com força de ação.

Utilizando a primeira categoria de análise, “o processo de mobilização”, podemos dizer que a conclusão foi de que há um processo de mobilização, lido por nós como agenciamento. Não foi a RTQ formal que produziu esse movimento, ele já existe desde a tomada de consciência da realidade política e social, vindo dos mais velhos aos mais novos, começando o reconhecimento ou a assunção, para usar um termo de Freire (1987), enquanto quilombo como sujeito político de reivindicação. A regularização potencializou esse movimento, produzindo agentes com competências além daquelas que foram obtidas ao longo da história pessoal e coletiva. A mobilização acontece por diversas frentes e a grande maioria delas é transpassada de um modo ou de outro pelo processo de regularização. Citamos como processos mobilizadores: a questão da terra e da agricultura, principalmente com o relacionamento entre sindicato e INCRA; a questão do trabalho, emprego e renda, vinculada aos lares das famílias e às discussões sobre educação, profissionalização (essa foi a principal pauta do grupo focal das mulheres); as mudanças na vida social cotidiana da comunidade. Essas pautas são puxadas com o objetivo de discutir o acesso à política ou programa, mas acaba mobilizando um conjunto de pessoas da comunidade que deixam de lado ou ocultam certas diferenças (partidárias, familiares, religiosas) para adquirirem essa coesão programática.

No tocante à segunda categoria, a implementação da regularização, a comunidade aguarda resiliente e resistente à conclusão do processo. Porém é sabido que as barreiras políticas persistirão. Essa é uma marca da estrutura social e do Estado brasileiro, perpassada pelo racismo estrutural (ALMEIDA, 2021) e por sua denegação (GONZALEZ, 2020). Nesse sentido, a comunidade está ciente das dificuldades, mas isso não a impede de não apenas manter o contato com movimentos sociais como o movimento quilombola e instituições que o compõe, como a Conaq, como também

continuar em diálogo com o sindicato, o INCRA e a FCP. A comunidade busca também manter contato com agentes externos, como antropólogos e outros parceiros, que ajudam sempre que convidados em questões de natureza burocrática. Como no caso da conversa com empresas de energia eólica na região. As mudanças promovidas por esses empreendimentos cruzam com a própria regularização e a comunidade tem ciência disso. A implementação da política operou a conscientização dos sujeitos de sua própria história e realidade (FREIRE, 1987).

Como última categoria, as conquistas advindas do processo de regularização, podemos citar o acesso a algumas dessas políticas que se configuram como conquistas sociais e elementos fundamentais para a RTQ, no sentido que se tornam elementos substantivos do processo de emancipação social e da aquisição de capacidades. Entre eles estão o programa “Água doce” do governo federal, “RN sustentável” do governo do estado, programa de cisternas e a implantação do poço tubular. Essas políticas garantem acesso à água potável, elas contribuem com a criação de hortas, bem como o uso de água na higiene pessoal e alimentação. Outro programa comentado foi o de alfabetização de jovens e de adultos. A comunidade conseguiu, junto ao Sindicato dos trabalhadores rurais de Pedro Avelino (RN) e da Caixa Econômica Federal, a inclusão em um programa de erradicação das casas de taipa. Também conquistaram a construção de banheiros de alvenaria através de outros programas do governo federal e estadual, isso está sendo ampliado, o que produz uma realidade nova com a higiene pessoal. Antigamente as necessidades fisiológicas eram feitas a céu aberto, por trás de arbustos, sem segurança e privacidade. Todas essas são marcas da RTQ como motor de transformação social, porém movido pelos agentes do processo que enxergam nela um processo político-pedagógico. Podemos dizer que, em geral, a RTQ possibilitou a constituição de efetivações (SEN, 2009) na vida dessas famílias.

A comunidade está ciente de que precisa do título, vejamos a fala de uma das mulheres participando do grupo focal:

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

Para a participante, o nome do próprio instituto confunde-se com o do título. Acontece que a maioria dos membros da Aroeira não entende o processo de regularização como distinto das demais transformações. Encontram na RTQ um processo amplo de cidadania através do acesso a inúmeras outras políticas e programas. Em nossa visão, a comunidade enxerga os processos de regularização de uma forma integrada, na qual não existem atores e atos isolados e despreziosos, eles operam em conjunto^[OBJ:OBJ]. Nesse sentido, a fala da participante lança luz para a seguinte tese: regularizar não é apenas dar um título, mas promover um processo maior de construção cidadã, um complexo de implementações que visam reparar historicamente, transformando o contexto de reivindicações em uma luta por reconhecimento e justiça social, como também uma *práxis* de libertação. Se RTQ fosse realizada sem esse suporte de políticas, programas e mobilizações, ficaria desconfigurada e/ou nem mesmo existiria. A integração que Aroeira dá como sentido ao processo, corresponde a uma visão holística sobre o papel das políticas públicas (e da regularização) e sua relação e importância com a sociedade e, principalmente, com as comunidades tradicionais.

Considerações Finais

O caso da regularização de território quilombola da comunidade da Aroeira pode ser avaliado a partir de três categorias que potencializam e explicam de modo suficiente o trâmite de seu processo de implementação. Em termos de mobilização política, a comunidade se organizou a partir da RTQ, embora a luta tenha marcos mais antigos. Esse espaço de organização potencializa a consolidação de quadros políticos por meio de um processo de formação de agentes. Além disso, existe uma coesão entre os membros da comunidade, o que possibilita a superação de disputas em prol de objetivos comuns. Em segundo lugar, a implementação da regularização esbarra em desafios de ordem institucional, burocrática, política e ideológica, mas não está livre também dos conflitos internos. Ainda assim, a comunidade avançou significativamente, conseguindo chegar ao final do processo, aguardando a emissão do decreto de desapropriação. Entre as conquistas sociais, reforçamos o avanço na regularização e mobilização política, mas ressaltamos que o acesso às políticas públicas e programas sociais são pontos altos dessa luta por reconhecimento. Essas políticas convertem-se em instrumentos de superação de

obstáculos, bem como ampliam o repertório de ações estratégicas da comunidade, isso consolida uma importante construção de capacidades que reforçam a *práxis* visando a emancipação social. As conquistas de políticas públicas pela comunidade, quando alcançam efetividade, promovem a expansão das capacidades e das liberdades dos indivíduos que participam como membros da comunidade.

Referências

ABRAJI - Associação Brasileira De Jornalismo Investigativo. **Direito à terra quilombola em risco**. ABRAJI: 2021.

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

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lourdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**. Lisboa: n. 83, 2017. DOI: <https://doi.org/10.7458/SPP2017839969>

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

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. **Jangwa Pana**. Santa Marta: v. 8, n. 1: pp. 102-121, 2009.

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

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROS, Tatiane Vieira. **Relatório Antropológico de Caracterização Histórica, Econômica, Ambiental e Sócio-cultural**. São José: Terra Ambiental, 2013.

BOURDIEU, Pierre. O campo político. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília: n. 5, jan./jul. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000100008>

BOURDIEU, Pierre. **A distinção**. Porto Alegre: Zouk, 2014.

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

CARVALHO, Ana Paula Comin. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais. **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre: n. 146, jul./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-71832016000200005>

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

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

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**. Florianópolis: v. 3, n. 5, 2004.

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

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: v. 20, n. 59, out., 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>

FERNANDES, Florestan. **A integração do Negro na sociedade de classes**. Rio de Janeiro: Global, 2014.

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

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: n. 21, jun., 2000.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. São Paulo: Global, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e Democratização no Brasil da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019.

GOMES, Flavio dos Santos. **Mocambos e Quilombos** uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Claro Enigma, 2017.

GONDIM, Sônia Maria Guedes. FISCHER, Tânia. O discurso, a análise de discurso e a metodologia do discurso do sujeito coletivo na gestão intercultural. **Cadernos Gestão Social**. Salvador: v. 2, n. 1, set./dez. 2009.

GONZALEZ, Lélia. A cidadania e a questão étnica. **Por um feminismo Afro Latino Americano**. RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org.). Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

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

HÖLFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**. Campinas: n. 55, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria 482 de 04 de abril de 2018**. Reconhece o território quilombola da Aroeira. Brasília: Diário Oficial, 2022.

KUHN, Daniela Dias. Desenvolvimento Rural: afinal, sobre o que estamos falando? **Redes**. Santa Cruz do Sul: v. 20, n. 2, p. 11-30, 2015. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v20i2.4246>

LEITE, Ilka Boaventura. Quilombos e Quilombolas: Cidadania ou Folclorização? **Horizontes Antropológicos**. Porto Alegre: ano 5, n. 10., p. 123-149, maio 1999. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-71831999000100006>

LEITE, Ilka Boaventura. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos feministas**. Florianópolis: v. 16, n. 3., set./dez. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2008000300015>

LIMA, Luciana Leite. D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas perspectivas analíticas. **Rev. Socio. Polit.** Curitiba: v. 21, n. 48, dez. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000400006>

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

LOTTA, G. (org). **Teoria e análises sobre a implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MELUCCI, Alberto. **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MENDES, Geisa do Socorro Cavalcanti Vaz. SORDI, Mara Regina Lemes. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. **Eccos Revista Científica**. São Paulo: n. 30, jan./fev. 2013. DOI: <https://doi.org/10.5585/eccos.n30.3697>

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

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo**. Petrópolis: Vozes, 1986.

NASCIMENTO, Abdias. **O Genocídio do Negro Brasileiro** processo de um racismo mascarado. São Paulo: Editora Perspectiva, 2016.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Terras de Quilombo identidade étnica e os caminhos do reconhecimento. **TOMO**. São Cristovão: n. 11, p. 43-58, jul./dez. 2007. DOI: <https://doi.org/10.21669/tomo.v0i11.446>

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

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

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

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

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

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

RICHARDSON, Roberto Jarry. PERES, José Augusto de Souza. et al. **Pesquisa social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2008.

RODRIGUES, Nina. **Africanos no Brasil**. Salvador: P55, 2021.

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

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

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

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, jul./dez., 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

TARRROW, Sidney. **O poder em Movimento**. Petrópolis: Vozes, 2009.

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

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

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

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

ZAMBAM, Neuro José. KUJAWA, Henrique Aniceto. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**. Passo Fundo: v. 13, n. 1, jan./abr., 2017. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p60-85>

Recebido em 26/11/2022.

Aceito para publicação em 17/03/2023.