

# Economic Analysis of Law Review

## **Extrativismo e Processos de Institucionalização: Uma Análise da Experiência das Catadoras de Mangaba em Sergipe**

*Extrativism and Institutionalization Processes: An Analysis of the Experience of Mangaba Pickers in Sergipe*

Fernanda Gurgel Raposo <sup>1</sup>

*Universidade Federal de Sergipe*

### RESUMO

O trabalho que se segue tem por temática o extrativismo e os processos de institucionalização das ações de Estado considerada particularmente a experiência de uma comunidade tradicional extrativista do Estado de Sergipe, as “Catadoras de Mangaba”. Diante disto, nos propusemos a problematizar o percurso histórico desse grupo, evidenciando as etapas dos processos de institucionalização já superados, considerados os debates teóricos sobre institucionalização de políticas públicas, a fim de descrever as condições atuais, os avanços conquistados e os desafios futuros rumo a uma melhor estruturação das ações dessa natureza. Para tanto, uma pesquisa bibliográfica foi realizada, e debates científicos e teóricos foram considerados como referenciais de pesquisa. Os resultados nos permitem identificar os papéis da norma jurídica e das demais etapas de institucionalização de políticas públicas eficientes, considerando o caso da comunidade analisada, e a proposição de mudanças paradigmáticas de enfoques na elaboração e execução de políticas públicas que visam garantir a manutenção de comunidades tradicionais e da biodiversidade regional.

Palavras-chave: Institucionalização; Extrativismo; Comunidade Tradicional; Políticas Públicas.

JEL: O13

### ABSTRACT

The work that follows has as thematic the extractivism and the processes of institutionalization of the State actions considering particularly the experience of a traditional extractive community of the State of Sergipe, the “Mangaba Pickers”. In view of this, we set out to problematize the historical course of this group, showing the stages of the institutionalization processes already overcome, considering the theoretical debates on the institutionalization of public policies, in order to describe the current conditions, the advances achieved and the future challenges towards a better structuring of actions of this nature. For that, a bibliographical research was carried out, and scientific and theoretical debates were considered as research references. The results allow us to identify the roles of the legal norm and other stages of institutionalization of efficient public policies, considering the case of the analyzed community, and the proposition of paradigmatic changes of approaches in the elaboration and execution of public policies that aim to guarantee the maintenance of communities traditional and regional biodiversity.

Keywords: Institutionalization; Extractivism; Traditional Community; Public policy.

R: 27/12/18 A: 15/04/20 P: 30/04/20

<sup>1</sup> E-mail: fernandagurgel@msn.com

## 1. Introdução

A República Federativa do Brasil, tem por objetivos fundamentais, elencados na sua Carta Magna de 1988, no seu artigo 3º, incisos II e III, entre outros, a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais. Desses objetivos, interpretados e tomados conjuntamente com todos os demais postulados garantidores de direitos da Constituição Federal, são decorrentes, ou visam garantir-lhe efetividade, uma série de atos jurídicos e/ou normativos infraconstitucionais. Entre eles podemos destacar, atendendo ao objeto dessa pesquisa, a criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto 6.040 de 2007.

Para tanto, precisamos, inicialmente, identificar a relação desse decreto com os objetivos da República Federativa do Brasil supramencionados. Isso porque nem sempre a correlação entre atos jurídicos infraconstitucionais e a Carta Magna de 1988 são, de pronto, simples de identificar. É questionável, inclusive, se no ato de criação de leis que não mencionam dispositivos constitucionais que serão efetivados por elas há uma intencionalidade de atendimento a diretrizes constitucionais, ou se esses atos normativos são, a posteriori, enquadrados nas disposições da Lei Maior para atender aos postulados de constitucionalidade. De todo modo, seja lá qual for a ordem entre elaboração e enquadramento constitucional, é clarividente que pensar o desenvolvimento sustentável atende à garantia do progresso nacional, e instituir diretrizes dessa natureza, incluindo povos e comunidades tradicionais, atende igualmente aos postulados inclusivos de construção de uma sociedade solidária, de erradicação da marginalização e de redução de desigualdades sociais, em específico.

Fato é que já faz mais de 10 anos que se instituiu no Brasil a política supramencionada - também chamada abreviadamente de PNPCT -, cujos objetivos devem ser efetivados pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, criada antes mesmo da própria política, em 13 de julho de 2006, e da qual faz parte a comunidade tradicional autointitulada “Catadoras de Mangaba”. Ademais, há registros de participação ativa delas em reuniões da comissão a partir de 2007, e estamos falando de um grupo formado predominantemente por mulheres negras e de baixa renda, que se dedicam ao extrativismo da mangaba em terras devolutas ou de terceiros, em paralelo ao desenvolvimento de outras atividades, que são um complemento na renda familiar, dada a impossibilidade de manutenção da sustentabilidade financeira delas só pelo extrativismo do fruto. (SCHMITZ et al., 2010, p. 159).

Não obstante a importância da conquista desse espaço numa Comissão de um programa federal, pesquisas sobre resultados de políticas públicas de apoio a essas comunidades que serão apresentadas no curso desse trabalho mostram que, apesar desse grupo tradicional já se encontrar inserido em debates estaduais, regionais e mesmo nacionais, há ainda grandes desafios a serem superados para que os direitos dessa comunidade sejam de fato garantidos nos moldes das previsões legais, federais e estaduais, já conquistadas.

Por esse motivo, nos propusemos a tratar do processo de institucionalização pelo qual tem passado as Catadoras de Mangaba de Sergipe, partindo das demandas e problemáticas desse grupo, considerando-se as competências e limitações do direito nessa seara, e dos debates teóricos sobre institucionalização e políticas públicas, bem como a trajetória dessa comunidade tradicional que envolve a participação do Estado, já registrada em artigos científicos ou notícias publicados. O nosso objetivo principal foi descrever o caminho já percorrido, para identificar os avanços, as condições atuais e os desafios para uma melhor estruturação de políticas voltadas a essa comunidade, e para efetivação das finalidades instituídas na PNPCT e na Constituição Federal, em

especial daquelas que envolvem erradicação da pobreza, da marginalização e de redução de desigualdades.

## 2. O Extrativismo da Mangaba e sua Função Social

Antes de tratar do percurso da comunidade tradicional em análise neste trabalho, faz-se necessária uma explanação sobre o fruto em si e sobre o papel do seu extrativismo num contexto ecológico e social, para que possamos compreender melhor a própria trajetória da comunidade, incluídas as suas conquistas e os desafios já superados e os atuais, que estão postos como entrave à consolidação de direitos sociais e garantias previstas em lei, inclusive os que estão previstos na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Nesse sentido, a importância desse debate começa pelas características nutricionais do fruto, para exposição da primeira justificativa à manutenção desse elemento da biodiversidade vegetal do cerrado e da caatinga. Sobre isso, cumpre destacar que a mangaba, que em tupi-guarani significa “coisa boa de comer”, é um fruto natural de regiões áridas, possui mais vitamina C que a laranja, e é uma das frutas mais ricas em ferro e proteína do país. A segunda justificativa à manutenção dessa espécie diz respeito às propriedades da mangabeira, pois trata-se de uma árvore que tem entre 2 e 10 metros de altura, e que produz um látex conhecido como “leite de mangaba”, usado historicamente e regionalmente para combater a tuberculose e para o tratamento de úlceras. No período da Segunda Guerra Mundial esse “leite” foi utilizado também para a produção de borracha. (LIMA e SCARIOT, 2010).

A árvore que frutifica as mangabas é natural de locais de vegetação aberta, principalmente cerrado, caatinga e restingas, com registros atuais de ocorrência também na região amazônica. A mangabeira se desenvolve bem em solos ácidos e pobres em nutrientes, o que permite uma boa tolerância aos períodos de seca. Além disso, o seu fruto é um dos mais requisitados na indústria de frutas nativas, o chá das suas folhas é usado para combater cólicas menstruais e o da sua casca para doenças de pele e como estimulante de funções hepáticas. (LIMA e SCARIOT, 2010).

Eis alguns dos motivos pelos quais se faz urgente a preservação da mangabeira. Trata-se de uma árvore frutífera capaz de suportar as secas do Nordeste e ainda fornecer meios de subsistência a famílias que vivem nas regiões de Cerrado e Caatinga. Além disso, segundo Lima e Scariot (2010) o extrativismo da mangaba, se praticado de forma sustentável, pode gerar renda e ainda contribuir para a conservação desses biomas, pois a sua manutenção serve de proteção à biodiversidade local, às nascentes, cursos d'água e à riqueza cultural dos seus povos. Atualmente, o extrativismo da mangaba é fonte de renda para 2.500 famílias, e integra cerca de 60% da renda familiar. Estamos falando de aproximadamente 7.500 pessoas.

## 3. Primeiras Conquistas Jurídico-Institucionais

Justificada a necessidade de preservação dessa espécie vegetal, resta abordar o porquê de tratar especificamente de uma comunidade tradicional sergipana, e são alguns os motivos. O primeiro deles é que, segundo pesquisa realizada pela Embrapa, Sergipe concentra a maior parte da produção brasileira de mangaba, e 90% dos frutos comercializados nesse estado provêm das áreas nativas nas quais populações tradicionais praticam o extrativismo há séculos. (LIMA e SCARIOT, 2010)

Três são os estados brasileiros com número significativo de pés de mangaba: Sergipe, Minas Gerais e Bahia. Em Minas Gerais os frutos são coletados durante quatro meses do ano, de Outubro a Janeiro, e é o segundo estado em produção de mangaba. Na Bahia, o terceiro em da sequência em termos de volume de cata do fruto, o extrativismo acontece durante seis meses, de novembro a abril. Entretanto, em Sergipe o fruto dá durante oito meses do ano, pois o estado é contemplado com duas safras, a safra de verão, que vai de dezembro a abril, e a safra de inverno que vai de maio a julho. Em Sergipe, o fruto só não aparece durante 4 meses do ano, de agosto a novembro. Segundo pesquisa realizada pela EMBRAPA, um só pé de mangaba é capaz de produzir oito quilos do fruto por ano. (LIMA e SCARIOT, 2010)

O segundo motivo está relacionado à necessidade de preservação de aspectos culturais e identitários que estão presentes na tradição da catação da mangaba. Trata-se de uma comunidade com forte identidade regional, que se mantém organizada pelo desejo de manutenção dessas identidades e da relação delas com o bioma e com a terra. Segundo Jesus e Santos (2018) as Catadoras de Mangaba, entendidas enquanto um movimento de busca de reconhecimento social, mantêm com as espécies endêmicas e com a terra relações de autorreconhecimento e identidade suficientemente fortes para subsidiar uma luta em defesa dos seus modos de vida.

O que chama a atenção no caso específico de Sergipe é que aparentemente já existe um movimento de tentativa de proteção da espécie e dos conhecimentos tradicionais e manifestações culturais da comunidade, pois já existe dois instrumentos jurídico-normativos vigentes que envolve ambos. O primeiro é o Decreto estadual nº 12.723 de 1992, que institui a mangabeira como árvore símbolo do estado de Sergipe, e expõe como justificativas primeiro a necessidade de proteção das espécies nativas e ameaçadas de extinção, como é o caso da mangabeira, visando preservá-las para as presentes e futuras gerações, segundo a representatividade regional, considerando o volume da espécie nas diversas regiões fisiográficas do estado, e terceiro pela necessidade de reconhecimento do seu imenso significado cultural e econômico para a população do litoral sergipano. (SERGIPE, 1992)

O segundo instrumento já institucionalizado é uma Lei estadual Nº 7.082 de 2010 que reconhece as catadoras de mangaba como grupo cultural diferenciado, e estabelece o autorreconhecimento como critério do direito. Segundo a referida norma, no seu artigo 1º, esse grupo deve ser protegido “segundo suas formas próprias de organização social, seus territórios e recursos naturais, indispensáveis para a garantia de sua reprodução física, cultural, social, religiosa e econômica” (SERGIPE, 2010).

Além desses, há um Projeto de Lei federal já aprovado na Câmara dos Deputados e que aguarda aprovação do Senado, que visa proibir a derrubada da mangabeira, exceto se efetuada por órgãos especializados da Administração Pública, por motivo de irremovível necessidade, de interesse público, previamente justificado junto ao Ministério do Meio Ambiente, este designado como fiscal do cumprimento dessa lei. Há, ainda, nesse projeto, a previsão de multa de R\$ 1.500,00 reais por mangabeira derrubada, com dobra do valor em caso de reincidência, imposta mediante auto de infração lavrado por funcionário ou servidor credenciado pelo Ministério do Meio Ambiente. (BRASIL, 2015)

As justificativas para a criação da referida lei federal, presente no corpo do seu próprio projeto, vão desde o reconhecimento do papel dessa espécie vegetal no bioma de onde é característica, passando pela necessidade de garantir maior efetividade ao Decreto que reconhece a árvore como símbolo do estado de Sergipe, e pela existência de ameaças à manutenção da existência da mangabeira, considerando-se o avanço do modelo de desenvolvimento adotado pelo estado de Sergipe. Isso porque o modelo atual tem outorgado forte apoio à agricultura convencional e ao

turismo, que conseqüentemente tem influenciado significativamente a especulação imobiliária das áreas de restinga, onde está localizada a maior parte dos pés de mangaba e de outras plantas e animais indispensáveis à sobrevivência de milhares de famílias que vivem da exploração do fruto e da pesca. (BRASIL, 2015).

Além disso, Santos e Souza (2016, p. 630) também destacam o plantio especificamente de cana-de-açúcar, eucalipto e coco, a construção de infraestrutura turística, da carcinicultura, o desmatamento de campos nativos e o cercamento de terras como ameaças a efetivação dos dispositivos jurídicos já vigentes. Essas ações têm posto em risco não só a manutenção da espécie que equilibra um bioma natural, mas também a reprodução social e cultural de um grupo. Reitere-se: reprodução cultural cujo valor se encontra reconhecido em Lei estadual.

Curioso observar que a lei estadual que reconhece o papel da comunidade enquanto grupo tradicional, cujas manifestações giram em torno de um recurso vegetal e da sua relação com o bioma, é de 2010 e o artigo que trata das ameaças de extinção da mangabeira e de extermínio dessa manifestação data de 2016. Seis anos de vigência da Lei e as ameaças, que já haviam sido levantadas num relatório público da EMBRAPA em 2007, permaneciam as mesmas. Segundo dados do referido relatório, desde de 2007 essa empresa pública federal reconhece as Catadoras de Mangaba como responsáveis pela conservação das plantas *in situ*, e como portadoras de saberes tradicionais e formas de manejo construídas secularmente, na estreita relação com o recurso, e já naquele ano se encontravam ameaçadas de perder uma das suas principais fontes de renda, graças a pressões dos proprietários das áreas naturais de mangabeiras, que as utilizam para as finalidades agrícolas já descritas, e para loteamentos e construção de viveiros de camarão, atividades cuja implantação dependem do corte e derrubada dessas árvores. (MOTA, 2007, p. 13).

O relatório descrito foi elaborado depois da realização do I Encontro das Catadoras de Mangaba de Sergipe, nos dias 06 e 07 de novembro de 2007, e foi composto por relatos dos trabalhos de grupo, reivindicações das Catadoras de Mangaba, resultados de pesquisa da EMBRAPA, pronunciamento dos representantes das instituições e depoimentos de diferentes atores. Na ocasião, uma Carta Aberta do grupo foi aprovada e posteriormente foi lida na 6ª Reunião Ordinária da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, realizada nos dias 12 e 13 de dezembro de 2007, ocasião em que a comunidade pôde relatar a sua trajetória e os seus desafios a um debate de amplitude geográfica nacional, e nela constava o seguinte, entre outros: “Nós, catadoras de mangaba, queremos reforçar a importância do nosso reconhecimento como população tradicional responsável pela conservação das áreas remanescentes de mangabeiras de onde tiramos nosso sustento diário”. (MOTA et al., 2007, p. 62/63)

Essas foram as conquistas fruto das reivindicações dessa comunidade tradicional até aqui. A pergunta que resta ainda não respondida é: em que medida essas ações podem ser consideradas parte de um processo de institucionalização eficiente em termos de consolidação dos objetivos traçados por elas? E não somente isso: em que medida esses instrumentos jurídicos são suficientes para garantia dos direitos em questão na luta desse grupo? Analisemos os referenciais teóricos sobre institucionalização à luz do caso em estudo, para que possamos, posteriormente, buscar respostas a essas questões.

#### 4. O Caminho Já Percorrido: Entre Fundação e Institucionalização

Curioso observar que nos debates sobre institucionalismo Maurice Hauriou (2009, p.52) destaca que as instituições devem a sua existência a uma operação de fundação, onde deve residir o fundamento de continuidade das coisas, que basicamente se encontra na associação de três elementos e eles são: a ideia de diretriz, o poder e as manifestações de comunhão consensuais. O primeiro elemento diz respeito basicamente à ideia de uma obra a realizar, e isso não tem nenhuma relação com meta ou função, posto que se trata de ideia interior, e não exterior como esses dois últimos. O segundo diz respeito a decisões de governo, a que Hauriou chama de elemento humano da organização, uma vez que reside sobre ele o fator da vontade.

E o terceiro e último elemento da fundação da instituição, nos moldes dos postulados teóricos de Hauriou, diz respeito a algo que podemos verificar na fala das Catadoras de Mangaba expressa na Carta Aberta publicizada pelo I Encontro do grupo. Trata-se da manifestação de comunhão, graças a qual é possível que a ideia diretriz da obra alcance o estado subjetivo. Segundo Hauriou, os movimentos de comunhão que integram os elementos da instituição não podem ser confundidos com manifestações de uma consciência coletiva, pois se trata, em realidade, da existência de uma ideia comum capaz de comover consciências individuais, uma vez que abarca o sentido da emoção que ao grupo é comum. Para o autor, “o centro desse movimento é a ideia que se refrata em conceitos similares em milhares de consciências e provoca nelas tendências de ação”. (HAURIOU, 2009, p. 29/30).

Ademais, interessa a essa problemática os debates sobre institucionalização pois adotamos as concepções de Hauriou (2009) sobre a representatividade das instituições enquanto categoria de duração e de continuidade do real, tanto no direito quanto na história. Segundo ele, a operação de fundação de uma instituição consiste no fundamento jurídico da sociedade e do Estado e, ao mesmo tempo, elas nascem graças a um processo inicial que lhes fornece essa justificativa e base jurídica, que permanecem graças a operações jurídicas procedimentais de governo e de administração, e que se extinguem somente através de operações jurídicas de dissolução ou ab-rogação. (HAURIOU, 2009, p. 20).

Desta feita, considerados os postulados sobre institucionalização de Maurice Hauriou (2009), percebe-se que os elementos da fundação encontram-se presentes no caso em análise, uma vez que subsiste uma ideia de obra a realizar, tanto por parte do próprio grupo, conforme se percebe nas falas e manifestações de resistência dessa comunidade, quanto por parte do próprio Estado, especialmente se considerarmos que na trajetória do grupo alguma iniciativas públicas lhe foram dirigidas, tais como dois projetos da Petrobras, ligados as ações do programa Petrobras Socioambiental, e que foram de extrema importância para a organização e o fortalecimento do grupo e dos seus potenciais meios de produção, que se somaram às suas capacidades de comercialização do produto *in natura*.

Além disso, as Catadoras de Mangaba foram inseridas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2007, uma política criada pelo artigo 19 da Lei nº 10.696 de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, cujas finalidades básicas são a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar, especialmente para a inclusão produtiva rural das famílias mais pobres. O funcionamento do programa consiste na compra de alimentos produzidos por esses núcleos, com dispensa de licitação, e os destina a outras famílias em situação de insegurança nutricional e alimentar, e a pessoas atendidas pela rede socioassistencial do Estado.

Entre as benesses do programa para os grupos nele inseridos estão o próprio abastecimento alimentar feito diretamente pelo Estado, o fortalecimento de circulação de mercadorias local e

regional e das redes de comercialização, a valorização da biodiversidade e da produção orgânica e agroecológica de alimentos, o incentivo à mudança de hábitos alimentares e o estímulo ao associativismo e ao cooperativismo. Nos moldes do parágrafo primeiro do artigo 19 da Lei nº 10.696, os recursos arrecadados com a venda dos estoques estratégicos deveriam ser destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança nutricional e alimentar. (BRASIL, 2003)

Os impactos do reconhecimento do Estado das necessidades desse grupo, e entendemos essas ações já tratadas como registros dos primeiros passos rumo ao cumprimento de diretrizes constitucionais e de alguns dos objetivos traçados em programas federais institucionalizados, geraram resultados bastante positivos. Para se ter uma ideia, em se tratando especificamente da participação da mangaba no PAA, de acordo com a Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar da Conab, nos anos de 2010 e 2011, a maior parte das mangabas entregues foi originária do estado de Sergipe, responsável esse por 72% dos recursos destinados à compra de mangaba pelo programa em 2010. (MOTA et al., 2014, p. 456).

Segundo Mota et al. (2014), o aumento de renda ocasionado pela inserção do grupo no Programa de Aquisição de Alimentos provocou o que os autores chamam de “reinterpretação da condição de catadora”, e isso se deu através da atribuição de novos sentidos à atividade, pela valorização do grupo e do fruto, e inclusive pelo papel de programa nacional pioneiro no incentivo à comercialização formal já oferecido a um grupo de mulheres catadoras de mangaba no Brasil. “Se, por um lado, estabelece uma diferença importante em relação a um passado de inserções descontínuas e incertas nos mercados locais (feiras e atravessadores), por outro, incentiva questionamentos quanto ao futuro”. (MOTA et. al., 2014, p. 465)

Os resultados dessa inserção estão tanto no incremento da renda e da qualidade de vida das famílias envolvidas na cata da mangaba, quanto na ampliação da percepção da comunidade sobre o próprio potencial e sobre a importância do fruto e do extrativismo vegetal. Com a inserção no programa, e com o recebimento de pagamento justo pelo fruto - isso considerando o julgamento das próprias Catadoras de Mangaba -, esse grupo passou a desejar e vislumbrar uma inserção social mais inclusiva, e isso se evidencia nos depoimentos das catadoras sobre a possibilidade de ter os filhos matriculados em universidades, cursando graduações. (MOTA et. al., 2014, p. 463)

Além disso, o programa altera a organização de trabalho e a dinâmica familiar das Catadoras de Mangaba, uma vez que os requisitos de ingresso e manutenção demandaram maior sistematização dos momentos da cata, especialmente para atendimento aos prazos e formas de entrega. Outrossim, nesse período verificou-se que um número maior de membros da família passou a integrar os catadores e a buscar o fruto em regiões mais distantes, antes não exploradas por ausência de demanda que justificasse a ampliação da região de exploração extrativista. (MOTA et. al., 2014).

Entretanto, a permanência da comunidade no programa durou somente cinco anos e essa temporalidade já havia sido prevista pelos pesquisadores que trataram dos impactos positivos da inserção das Catadoras de Mangaba no PAA. Outrossim, mesmo antes da exclusão, algumas análises desse grupo de pesquisadores que acompanha a comunidade e produz conhecimento científico sobre elas há algum tempo já havia chamado a atenção para o fato de que essa experiência com o PAA consistia num excelente exemplo sobre como programas de governo podem provocar satisfação de necessidades práticas, e ao mesmo tempo se eximir do cumprimento de necessidades políticas pois, para eles, o PAA ainda não foi o programa que promoveu a “transformação dos diferenciais de poder que perpetuam as condições estruturantes da pobreza que gera a fome que o PAA visa combater” (MOTA et. al., 2014, p. 467).

Consideradas essas observações e resultados das iniciativas até aqui adotadas, já é possível responder ao questionamento trazido ao final do subitem anterior em relação à eficiência dessas ações que parecem integrar um processo de institucionalização de políticas para manutenção da espécie vegetal e da comunidade tradicional em questão. Em relação às ações já identificadas, considerados os dados de pesquisas realizadas e as atuais reivindicações subsistentes da comunidade, é possível afirmar que nem aquelas especificamente voltadas às Catadoras de Mangaba, e nem o programa federal em que se inseriu o grupo (PAA), foram capazes de efetivar as finalidades para as quais foram criados. Não se verificou, até aqui, nenhuma ação que fosse capaz de garantir a manutenção dos conhecimentos tradicionais, da espécie vegetal e das manifestações culturais do grupo.

Sabe-se que não era essa a finalidade do Programa de Aquisição de Alimentos, uma vez que o mesmo consistia num programa federal, vinculado às metas do Fome Zero, e aos quais se vinculavam diversos grupos de agricultores familiares pelo país. Todavia, esse programa foi objeto da análise por se tratar de ação que chegou mais próximo de garantir os direitos pelos quais tem lutado esse grupo.

Já em relação aos instrumentos jurídicos estaduais trazidos à pesquisa, esses têm por finalidade garantir a manutenção da espécie e dos conhecimentos tradicionais e manifestações culturais dessa comunidade. Entretanto, dadas as condições em que se encontra o grupo, mesmo após a promulgação desses instrumentos, é possível afirmar que a vigência de uma lei ou decreto de *per si* não bastam para atender a demandas como as trazidas por elas. É evidente que essas normas emanam das pressões dessa comunidade e do barulho emitido pelas pesquisas científicas realizadas, inclusive aquelas da EMBRAPA. Todavia, ainda não parecem ser suficientes para efetivação de direitos como os reivindicados pela comunidade, e nem mesmo dos objetivos dos próprios instrumentos. Em momento oportuno serão expostas as conclusões finais, mas é inevitável responder aos questionamentos já postos, uma vez já apresentados os resultados desta etapa.

## 5. Os Processos de Institucionalização e e (In)Suficiência do Direito

Considerada a experiência dessa forma, fica evidente o que Santi Romano postula sobre o direito ser o princípio vital de toda instituição, e dessa ser sempre um regime jurídico. Todavia, o autor destaca que instituição é, antes de tudo, um ente ou corpo social. Um ente porque existe concreta e objetivamente, e sua identidade não se perde com a alteração dos indivíduos que a compõem. É igualmente social porque representa a manifestação da natureza individual do homem. Mas ao tratar dessa correlação entre instituição e direito, o autor chama a atenção para a necessidade de ampliar o conceito desse último para além das acepções centradas na normatividade. Para Santi Romano, a norma figura como um dos elementos do direito e integram esse último inclusive fatores que lhe são antecedentes. (SANTI ROMANO, 2008)

Não se pretende, com isso, diminuir ou excluir a importância da norma nos processos de institucionalização, inclusive porque os debates aqui propostos se alinham à correlação que Maria Paula Dallari Bucci (2016, p. 02) faz entre instituição e normatividade, ao defender que as primeiras servem como mecanismos de legitimação do poder e do privilégio e isso só se dá pela criação de normas, sejam elas positivadas ou meramente consuetudinárias. Alinhada a essa concepção, também entendemos como Ellen Immergut (1998) sobre instituições consistirem nos meios pelos quais decisões individuais devem se manifestar para representar vontades coletivas, e essas decisões passam necessariamente por mecanismos e regras que remodelam interesses.

Consideradas as acepções sobre institucionalismo trazidas ao debate no presente trabalho, é perceptível o lugar e o valor do direito, mesmo que entendido restritivamente como elemento que traz para o processo um conjunto de normas (que não é o que propõe Santi Romano, mas consideremos assim, por hora), assim como o papel da vontade coletiva entendida essa como representatividade das vontades individuais que se alinham por um desejo comum. Se analisarmos os dados sobre a trajetória das Catadoras de Mangaba trazidos ao texto, é possível afirmar que dois requisitos restam preenchidos para que se dê concretude a um processo mais elaborado de institucionalização.

Não fosse realmente um direito que interessa a todos, especialmente porque envolve a preservação de uma espécie vegetal ameaçada de extinção e que contribui para a manutenção de um bioma rico brasileiro, não teríamos uma empresa pública federal (EMBRAPA) financiando pesquisas sobre o grupo, nem tampouco a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, interessada na participação das Catadoras de Mangaba entre os seus membros permanentes, outorgando-lhe oportunidades de fala e de visibilidade. Nesse sentido, resta comprovada a existência da ideia de obra a realizar num agrupamento social ou em proveito dele.

Além disso, conforme já levantamos quando da exposição dos dados e debates realizados com o grupo, também a manifestação de comunhão indicada como elementar indispensável ao processo fundação institucional, por Hauriou, é perceptível nesse caso em estudo. Para o autor, esse elemento pode ser verificado inclusive quando há reuniões com o grupo, e esse sentimento é aclamado em momentos de fala por qualquer dos envolvidos. No caso em análise, as falas durante as reuniões, cujos trechos já foram expostos no corpo desse trabalho, assim como a redação de uma carta coletiva para ser tornada pública e, posteriormente, lida numa reunião de uma comissão nacional também podem ser consideradas manifestações dessa comunhão de que trata Hauriou.

Todavia, esses não são os únicos elementos que integram o processo. Conforme exposto pelas análises e elaborações teóricas de Hauriou, assim como também em Immergut, resta ausente nesse percurso dessa comunidade tradicional o elemento de poder e a sua manifestação decisória representativa dessas vontades coletivas, ao menos falta de forma eficiente e com produção de resultados mais efetivos. Ora, apesar de estarmos tratando de um grupo de aproximadamente 2.500 mulheres, ou de 7.500 pessoas, conforme análise de beneficiários já apresentada, estamos falando de um direito que interessa à coletividade, pois a garantia de espaço de extrativismo e a manutenção de identidades culturais dessa comunidade colaboram em certa medida com o cumprimento das finalidades da República Federativa do Brasil de erradicação da pobreza e marginalização e de redução de desigualdades sociais.

Do mesmo modo, voltar as atenções públicas a formas mais elaboradas e/ou estruturadas de ações, e que atendam a um planejamento com objetivos bem definidos destinados à manutenção dessa comunidade e dos conhecimentos tradicionais, das manifestações culturais e da própria espécie vegetal típica daquela biodiversidade, cumpre também com objetivo geral da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades tradicionais, uma vez que processos mais estruturados de institucionalização podem contribuir para o fortalecimento e para a garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais desses grupos.

Vale lembrar que além do objetivo geral supramencionado, a PNPCT traz entre o rol de objetivos específicos, especificamente no seu inciso XVI, o apoio e a garantia do processo de formalização institucional, considerando as formas tradicionais de organização e representação local, e no seu inciso IV a garantia de direitos de comunidades como essa das Catadoras de Mangaba que estejam sendo afetados direta ou mesmo indiretamente por projetos, obras e

empreendimentos. Todavia, os dados levantados sobre a situação atual da comunidade indicam que entre todas as dificuldades já apontadas no presente trabalho, também empreendimentos imobiliários e cercamento de terras por proprietários tem sido um óbice a consolidação de direitos desse grupo, e essa demanda já foi levada à comissão responsável pela garantia de efetividade das finalidades da PNPCT, da qual faz parte o grupo, na carta lida no evento já mencionado.

Segundo dados levantados por Jesus e Santos (2018) *in loco*, apesar da atual visibilidade do grupo e da assunção de um papel de representação social, membros do Movimento das Catadoras de Mangaba - como tem sido conhecida essa busca pelas garantias de manutenção dessa comunidade tradicional - afirmam que ainda remanescem os mesmos conflitos e demandas de 2007, apesar da participação do grupo no PAA por cinco anos, do Decreto de reconhecimento do papel símbolo da mangabeira, e da Lei Estadual que reconhece a comunidade como grupo cultural de Sergipe. Segundo Jesus e Santos (2018, p. 107) o que “falta ao grupo é uma maior organização e a formatação de políticas específicas que garantam a permanência de acesso aos recursos naturais”.

A pergunta que exsurge dessas colocações de Jesus e Santos é: a formatação de políticas específicas será suficiente para garantir a permanência de acesso aos recursos naturais das Catadoras de Mangaba? Para François Ewald, alinhado a perspectiva teórica de Jhering, o direito social é também um direito dos interesses, e a criação desses implica em colocar no ápice do direito as leis, o Estado e os detentores do poder de determinar quais são as demandas que são dignas de proteção jurídica. Para ele, entender direitos sociais sob essa ótica significa promover uma mudança paradigmática em que o papel da lei passa a ser o de fornecer meios de ocupação de uma função social e não mais de meramente reconhecer interesses já socialmente legitimados. (EWALD, 1988)

Essa mudança de perspectiva tira o direito do papel de protetor de interesses de grupos determinados e o coloca na função de tutor de interesses coletivos. E, para Ewald (1988), nesse novo modelo jurídico ou legal, e a esse ele dá o nome de “nova economia da lei”, ninguém pode esperar por uma existência em sociedade sem que tenha, nesse contexto, legitimados socialmente os interesses que representa, e é exatamente essa a luta das Catadoras de Mangaba desde a sua origem mais organizada até os dias atuais. Curioso observar como um trabalho publicado em 1988 pode levantar questões pendentes de solução e que estão em debate trinta anos depois.

Diante disso, a pergunta que fizemos anteriormente e remanesce, feita de outra forma, é: a criação de uma lei ou de uma política (que se dá através de um ou mais atos jurídicos) é suficiente, conforme postula Jesus e Santos? Já vimos que não.

Uma contribuição à uma provável solução para esse problema pode nas conclusões de Eduardo Marques sobre alguns estudos da ciência política que têm demonstrado um deslocamento da importância da racionalidade dos processos de decisão na formulação de políticas públicas para uma ênfase nos processos que sucedem essa fase. Essa mudança cria espaços para consideração das dinâmicas de poder, do papel das agências estatais, das burocracias e instituições, e para a crescente politizado dos processos complexos de produção de resultados por essas ações. Novamente voltamos ao ponto da manifestação de vontade daqueles que detém o poder e que devem usá-la para consolidação das vontades coletivas. (MARQUES, 2013, p. 32)

Essa reflexão nos permite pensar sobre os porquês das políticas já adotadas para beneficiar as Catadoras de Mangaba não terem encontrado a efetividade esperada para atendimento das demandas desse grupo. Se observarmos a meticulosidade com que foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e considerarmos que a comunidade estudada é membro da Comissão da referida política responsável pela tomada de

decisões que garantirão a efetividade dela, evidenciam-se as colocações de Marques sobre a necessidade de mudança nos enfoques das políticas, da fase de elaboração e enquadramento no ordenamento jurídico, para as fases que sucedem essa formulação.

Do mesmo modo, se considerarmos a experiência da comunidade no Programa de Aquisição de Alimentos, cuja permanência perdurou por apenas cinco anos, dados de pesquisa de 2016 demonstram que as catadoras voltaram a experimentar uma situação parecida com a que viviam antes de participar do programa, inclusive com registros de uma tendência à prática da resistência individual e cotidiana, em detrimento da ação coletiva organizada, Segundo Schmitz et al. (2016, p. 100), esse retrocesso “mostra a pouca importância das suas organizações nos momentos de crise e para a resolução de conflitos”, pois o movimento voltou a apresentar manifestações semelhantes a de muito antes da entrada no PAA, uma vez que quando do credenciamento, formas de organização de resistência em grupo já havia sido registrada.

Com isso, é possível afirmar que nesse processo de institucionalização faz-se necessária uma melhor estruturação das ações públicas para superação dessa precariedade até aqui verificada. Para tanto, podem contribuir para essa mudança de atitude as acepções teóricas de Santi Romano sobre a necessidade de consideração de fatores que são exteriores e mesmo antecedentes ao direito, e não somente a norma jurídica em si, de Immergut complementada por Hauriou sobre o papel determinante da tomada de decisão pelos detentores do poder, no sentido de considerar as vontades coletivas, aqui representadas pelas pressões sociais que extrapolam a própria comunidade, para manutenção da representatividade desse grupo. Por fim, as conclusões de Marques (2013) sobre a necessidade de deslocamento do enfoque para etapas posteriores, através de um deslocamento da importância da racionalidade dos processos de decisão na formulação de políticas públicas para uma ênfase nos processos que sucedem essa fase, talvez possam contribuir na busca pela superação da precariedade dos processos de institucionalização voltados a essa comunidade até aqui verificados.

## 6. Atuais Reivindicações

Atualmente, os desafios para manutenção do grupo e conseqüentemente efetivação dos objetivos da PNPCT em relação às Catadoras de Mangaba, especificamente, residem na necessidade de garantia de acesso e demarcação de território, que é algo que demanda forte organização política, especialmente se considerarmos o elemento ainda ausente entre aqueles destacados por Hauriou, de que tratamos. O que as Catadoras de Mangaba reivindicam, atualmente, enquanto iniciativa governamental que pode garantir-lhes direitos sociais e culturais mínimos, é a criação de uma Reserva Extrativista e de assentamentos, ou seja, a demanda atual urgente, segundo o grupo, está relacionada à permanência no território, assim como é garantido aos povos indígenas e comunidades quilombolas. (JESUS; SANTOS, 2018, p. 107).

No dia 19 de janeiro de 2018 foi publicada uma notícia no site da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh/SE), sobre um Termo de Autorização de Uso Sustentável, fruto de uma parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria de Patrimônio da União, entregue às Catadoras de Mangaba. Esse termo, chamado sinteticamente de “Taus”, tem por objetivo a garantia de “segurança jurídica” para exploração dos recursos naturais disponíveis em áreas da União. Segundo Juliana Simões, secretária de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, esse termo é o primeiro passo para a regularização fundiária, pois representa uma etapa que precede a concessão do direito de uso. (SERGIPE, 2018)

Diante disto, manteremos o questionamento que nos conduziu até aqui: estaria esse processo de fato institucionalmente estruturado de forma a garantir a efetividade dos direitos reivindicados e aos quais se propõe?

## 7. Considerações Finais

Dados os devidos créditos à conquista do Taus, considerando os debates teóricos sobre garantias de direitos sociais e sobre processos de institucionalização estruturados, ainda paira no ar a dúvida sobre ser essa fixação à terra o que realmente falta para uma melhor estruturação institucional. O que se percebe nesse processo de luta do grupo é um enfoque quase determinante das decisões do poder público nos clamores que emanam do movimento de comunhão da comunidade. As tomadas de decisão dos detentores do poder têm visado atender ao que as Catadoras de Mangaba têm demandado, especialmente nos clamores coletivos e debates públicos, mas essas necessidades têm mudado à medida em que são atendidas, e que se percebem insuficientes. Isso evidencia, de algum modo, a ineficiência da ação frente à garantia de direitos que de fato corroborarão para a preservação do bioma, dos conhecimentos tradicionais e das manifestações culturais.

Diante disso, a dúvida que volta a pairar é: a garantia da cata da mangaba em territórios da União consiste em solução para a ineficiência dos mecanismos jurídicos já adotados como meio de garantia de direitos sociais desses grupos? As ameaças à manutenção do bioma e dos conhecimentos tradicionais e manifestações culturais envolve territórios da União? Parece-nos, numa análise apriorística, que o Taus é mais uma ação que mantém a precariedade do processo de institucionalização que as Catadoras de Mangaba têm experienciado no curso de mais de uma década, uma vez que segue mantendo o mesmo enfoque de solução imediatista e parcial das ações anteriores.

Consideramos dessa forma porque as pesquisas realizadas com a comunidade e que serviram de base para esse debate têm evidenciado que o grande conflito do grupo desde 2003 até os dias atuais vêm sendo primordialmente os avanços do mercado imobiliário, turístico e de exploração agrícola das terras onde se encontra a maior concentração de pés de mangaba no Estado, um conflito entre os direitos de propriedade e exploração desta, e direitos difusos e coletivos que envolvem o meio ambiente e um bioma regional, e a preservação de um patrimônio histórico e cultural, que depende do extrativismo vegetal para se manter.

## 8. Referências Bibliográficas

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei N° 1.066/2015**. Proíbe o corte e a derrubada da mangabeira e dá outras providências. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=7343AB8A88B9A07F5E0362BE6FA20C17.proposicoesWebExterno1?codteor=1318472&filename=PL+1066/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7343AB8A88B9A07F5E0362BE6FA20C17.proposicoesWebExterno1?codteor=1318472&filename=PL+1066/2015) Acesso em: 05 jun. 2018

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de Referência de uma Política Pública**: primeiras linhas de uma visão jurídico institucional. São Paulo: 2016. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)

- EWALD, François. A Concept of Social Law. In: **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlim: Walter de Gruyter, 1988. pp. 40-75.
- HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação**: ensaio de Vitalismo Social. Trad.: José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2009
- IMMERGUT, Ellen M. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. In: Políticas Públicas. Orgs. Enrique SARAVIA e Elisabete Ferrarezi. Coletânea, volume I, Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, 1998, pp. 155-195.
- JESUS, Patrícia Santos de. SANTOS, Hudson Jorge de Souza. **O movimento das catadoras de mangaba de Sergipe**: entre finalidades e avanços. Revista GeoNordeste, São Cristóvão, Ano XXIX, n. 1, p. 91-109, Jan./Jun. 2018.
- LIMA, Isabela Lustz Portela. SCARIOT, Aldicir. **Boas práticas de manejo para o extrativismo sustentável da Mangaba**. Brasília: Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, 2010.
- MARQUES, Eduardo C. L. As políticas públicas na Ciência Política. In: **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. Org.: Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, pp. 23-46.
- MOTA, Maria Dalva da. et al. **As Catadoras de Mangaba**: Problemas e Reivindicações. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007
- \_\_\_\_\_. **As Catadoras de Mangaba no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**: um estudo de caso em Sergipe. In: RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, No 03, p. 449-470, Jul/Set 2014.
- SANTI ROMANO. **A Noção de Ordenamento Jurídico**. In: O Ordenamento Jurídico. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Tradução de Arno Dal Ri Jr., pp. 59-134.
- SANTOS, Eline Almeida. SOUZA, Rosemeri Melo e. **Territorialidade das Catadoras de Mangaba no Litoral Sul de Sergipe**. In: Geosaberes, Fortaleza, v. 6, número especial (3), p. 629 - 642, Fevereiro. 2016.
- SCHMITZ, Heribert. MOTA, Dalva Maria da. SOUSA, Gláucia Macedo. **O Fim do Programa de Aquisição de Alimentos**: reviravoltas para mulheres extrativistas em Sergipe. In: Política & Sociedade - Florianópolis - Vol. 15 - Edição Especial - 2016
- SCHMITZ, Heribert. et al. **Conflitos sociais em debate**: Catadoras de Mangaba no Nordeste e Norte do Brasil. In: Estudos de Sociologia. Rev, do Progr. de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE. v. 1. n. 16. 2010. p. 157 - 177
- SERGIPE. Decreto Nº 12.723 de 20 de janeiro de 1992. **Institui a Mangabeira como árvore símbolo do estado de Sergipe e dá providências correlatas**. Aracaju, SE, jan 1992.
- \_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.082 de 16 de dezembro de 2010**. Reconhece as catadoras de mangaba como grupo cultural diferenciado e estabelece o autorreconhecimento como critério do direito e dá outras providências. Diário Oficial nº 26.138, Aracaju, SE, dez 2010.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. **Catadoras de mangaba e pescadores artesanais têm apoio do Governo para uso sustentável do território sul de Sergipe**. Aracaju: Semarh, 2018. Disponível em: <http://www.semarh.se.gov.br/?p=6659> Acesso em: 21 jul 2018