

Título de la ponencia: **Cultivos ilícitos, exclusão e política pública** .

Nombre del autor: Elizabeth del Socorro Ruano Ibarra¹

Grado académico: Maestría

Institución: CEPPAC

Domicilio: Rua 20 Norte Lote 3 Apartamento 715 Edifício Green Park, Águas Claras, Distrito Federal, Brasil.

Teléfono: 55-66-91778933

Correo electrónico: elizabethruano@gmail.com

Nombre del autor: Ana Lúcia Valente

Grado académico: Doctora

Institución: FAV-UnB

Eje temático 1. Desigualdad, exclusión, pobreza y bienestar social.

Resumo

Neste ensaio retomam-se os resultados da pesquisa desenvolvida junto a indígenas colombianos impactados pela política de substituição de cultivos ilícitos. Discute-se que, esse fenômeno geralmente associado à criminalidade e renda, no caso dos indígenas evidencia características diferenciadoras, isto é, apresenta ligações com problemáticas como desigualdade, exclusão e pobreza, derivadas do histórico conflito territorial. Não obstante, as estratégias da política pública que pretende mitigar essa problemática não consideram as particularidades dos atores envolvidos.

A finalidade deste artigo é aportar informações fornecidas pelo estudo de caso e estimular uma reflexão em torno das evidências que indicam o descompasso entre essa política e a problemática que tenta mitigar. A partir desta análise afirma-se que essa política afeta negativamente as comunidades indígenas: ignora a autonomia territorial outorgada constitucionalmente e desconsidera a existência de dinâmicas próprias para contra-restar esse fenômeno. Nesse sentido, afloram questões de exclusão étnica que a constituição de 1991 tentou abolir.

Palavras chave: políticas públicas, cultivos ilícitos, pobreza, indígenas colombianos

Introdução

Neste ensaio retomam-se os resultados da pesquisa desenvolvida junto a indígenas colombianos impactados pela política de substituição de cultivos ilícitos². Discute-se que, esse fenômeno geralmente associado à criminalidade e renda, no caso dos indígenas evidencia características diferenciadoras, isto é, apresenta ligações com problemáticas como desigualdade, exclusão e pobreza, derivadas do histórico conflito territorial. Não obstante, as estratégias da política pública que pretende mitigar essa problemática não consideram as particularidades dos atores envolvidos. A partir dos achados da pesquisa se introduz a discussão sobre a implementação de políticas públicas que visam impactar a desigualdade social e pobreza na América Latina.

Mediante políticas públicas se executam ações governamentais que são desenvolvidas para e por atores sociais. A avaliação de políticas públicas é ponderada

¹ Bolsista PEC-PG. Mestre em Agronegócios. Doutoranda no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre As Américas – CEPPAC. Universidade De Brasília – UnB.

² RUANO, Elizabeth. *O cultivo da papoula na Colômbia: um estudo de caso sobre os agricultores familiares do Município de Silvia (Cauca)*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília. 2008.

como uma ferramenta de gestão que permite otimizar ações futuras. Mas também, entenderi-se-a como uma ferramenta democrática e de responsabilização que deve gerar aprendizados no processo de alocação de investimentos públicos que visam à superação de problemas sociais³. As avaliações sobre a política de luta contra as drogas na Colômbia frequentemente orientam-se por enfoques economicistas que tentam dar conta da eficácia dos investimentos públicos na mitigação desse problema. Não obstante, a finalidade deste artigo é aportar informações fornecidas pelo estudo de caso realizado e estimular uma reflexão em torno das evidências que indicam o descompasso entre essa política e a problemática que tenta mitigar. Nesta análise problematiza-se que essa política afeta negativamente as comunidades indígenas. Principalmente porque não considera as dinâmicas próprias que tentam dar conta desse fenômeno. Nesse sentido, aflora a persistência de questões associadas à exclusão étnica que a constituição de 1991 tentou abolir.

A análise estrutura-se em função das características chave das políticas públicas: *estabilidade* das políticas no tempo; *adaptabilidade* quando a política falha ou quando as circunstâncias mudam; *coerência e coordenação* com outras políticas e entre os atores que participam da formulação e execução da política; *qualidade* na aplicação; *consideração do interesse público* ou satisfação das demandas da população; e *eficiência*, a qual diz respeito aos retornos sociais conseguidos mediante a alocação de investimentos públicos⁴. Neste ensaio, problematizam-se aspectos que indicam que a política de luta contra as drogas na Colômbia fica aquém das características aqui citadas.

Contextualizando o estudo de caso

O estudo foi desenvolvido no Município de Silvia, Sul da Colômbia, exigiu a contextualização do fenômeno da expansão do cultivo da papoula no processo de construção do território e a documentação das percepções dos atores locais sobre o esse fenômeno nesse município. Silvia é um município pequeno, eminentemente rural – 42.198 habitantes, a extensão territorial de 813 Km², densidade demográfica de 52 hab./Km² –, localizado no Departamento⁵ de Cauca. O caso contou com informantes de três comunidades indígenas: Nasa, Guambianos e Kisgueños. O cultivo de papoula expande-se em territórios vulneráveis ambiental e socioeconomicamente. Segundo dados oficiais 15.000 agricultores familiares respondem por 20% da produção de papoula na Colômbia (COLÔMBIA, 1994).

Os achados que o caso estudado revelou associam a expansão do cultivo da papoula com as restrições para o acesso à terra que esses indígenas têm. Um rápido percurso pelos efeitos que a colonização espanhola produziu evidencia a influência do legado histórico no conflito territorial. A irrupção espanhola introduziu uma nova organização econômica e social, sustentada em instituições como a “mita⁶” e a “encomienda” e, posteriormente o “resguardo indígena” e a “fazenda”. A “fazenda” como a instituição econômica e política dominante, instaurou a “grande propriedade e a concentração da terra em mãos de grupos restritos de fazendeiros e famílias de

³ RUA, M. G. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. In: de Carvalho Maria Izabel, Organizadora. *Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

⁴ STEIN, et. al. *A política das políticas públicas. Progresso econômico e social na América Latina*. São Paulo: Campus. 2006.

⁵ Na divisão política da Colômbia há Departamentos e Municípios. O departamento constitui uma unidade administrativa próxima com a do Estado federal no Brasil.

⁶ Esta instituição como forma obrigatória de trabalho comunitário ao serviço da coletividade teve origem na sociedade indígena (FALS BORDA, 1975).

latifundiários” (JARAMILLO, 2002, p. 44). Enquanto as fazendas de propriedade de poucos donos expandiam-se, as comunidades indígenas eram deslocadas de seus territórios e suas organizações eram desagregadas.

Os resguardos indígenas foram criados como expressão deste movimento no qual a terra em poder dos indígenas foi reduzida por ordem da Coroa espanhola⁷. A terra outorgada foi a menos apta para atividades agrícolas e, distante das cidades. Posteriormente e “com o objeto de liberar terras, vendê-las ou alugá-las, verifica-se uma traumática operação de traslado de indígenas de uns povoados para outros” (JARAMILLO, 2002, p. 47).

A fragmentação dos territórios das comunidades indígenas ficou mais aguda na época da nascente república que, rodeada por fortes contradições, finalmente estabeleceu regimes e políticas similares às praticadas pelos espanhóis, prevalecendo “a tendência na redução das terras dos indígenas” (KALMANOVITZ, 1994, p. 94). A reafirmação do sistema da fazenda na legislação republicana acelerou a decomposição ou diminuição das terras das reservas indígenas, sob o argumento de que, com o descenso da população indígena, as terras a eles outorgadas resultavam excessivas. Reduzida sua terra, os índios incrementaram o grupo de peões, posseiros, “terrajeros⁸” e arrendatários das fazendas (JARAMILLO, 2002).

Esses atores se constituíram no germen do movimento social de luta pela terra no âmbito do qual tentaram fortalecer suas instituições, defender sua história e seus costumes. Este processo reivindicatório visível no começo da década de 1970 colocou em evidência as tensões territoriais existentes. Diante do confronto entre latifundiários e povos indígenas o governo tentou ignorar que tal confrontação implicava um acirramento na disputa territorial. Adotou um tratamento de acordo com uma interpretação enviesada de tal situação a “terra como mercadoria, mero instrumento de troca e produção”, desconhecendo o ponto de vista indígena, no qual “a terra [é] como morada ancestral, referência de um modo de viver e de uma consciência do mundo que, suprimida, desencadeará o desaparecimento social e cultural de seus protagonistas” (MARTINS, 2008⁹). Assim, com o intuito de neutralizar as reclamações dos indígenas iniciou-se uma forte promoção da reforma agrária.

Não obstante o século XX o avanço do capitalismo agrário consolidou ainda mais a concentração da terra. As análises recentes sinalizam que nas últimas décadas a concentração foi acentuada, de acordo com os dados da Corporação Colombiana de Investigação Agropecuária mais de 60% da área rural é propriedade de 0,4 proprietários (COLÔMBIA, 2002). Em contraste, 1,7% da área rural é propriedade de 57,3% de agricultores familiares que exploram unidades produtivas inferiores a três hectares. Segundo Machado (1999), a reforma agrária na Colômbia formou pequenas explorações agrícolas – UAF–. Assim, longe de atingir o problema da concentração da terra

⁷ Os resguardos indígenas foram criados mediante cédula real da coroa espanhola. Sua vigência foi ratificada pela Lei número 89 de 1890, mediante a qual se reconhece o direito de propriedade das comunidades indígenas sobre as terras que ocupam, sendo elas inalienáveis. As reservas indígenas foram estabelecidas posteriormente, nesse caso, a propriedade da terra é do Estado, e ele outorga o usufruto em forma coletiva às comunidades indígenas (MACHADO, 1986).

⁸ Indígena vinculado no esquema de exploração denominado “terrajeria” que teve início em 1750. É um sistema de exploração no qual um fazendeiro usa o trabalho indígena em troca pelo uso de um pedaço pequeno de terra dentro da fazenda (MUELAS & URDANETA, 2005).

⁹ MARTINS, José de Souza. *Em pauta, o direito de ser diferente*. Publicado em O Estado de São Paulo [Caderno Aliás, A Semana Revista]. 31 de agosto de 2008, p. J4.

aprofundou-se o minifúndio¹⁰. A dificuldade para ter acesso a terra foi denunciado por um indígena Nasa na nossa pesquisa de campo. Nesse relato há consciência da existência de um problema estrutural: “é muito difícil subsistir quando não se tem terra. Não ganhei terra de herança porque meus pais trabalhavam como “terrajeros” nas fazendas. Supõe-se que um produtor rural como eu, deveria produzir alimentos para subsistir. Mas não tenho onde produzir nem a minha alimentação” (Entrevista realizada em 10 de janeiro de 2008).

Os dados sobre a Colômbia rural indicam que, apesar de terem transcorrido várias décadas nas quais os discursos sobre a reforma agrária têm estado sempre presentes, a propriedade da terra cada vez está mais concentrada. O coeficiente de Gini para a concentração da terra era 0,74, em 1974, caiu a 0,70, em 1984, porém em 1996 cresceu a 0,81 (FLÓREZ, 2005, p. 2). O fracasso das tentativas de reforma agrária na Colômbia estaria associado à ausência de vontade política e a incapacidade institucional das instituições públicas responsáveis pela reforma agrária – INCORA e INCODER – as quais se caracterizaram pela ineficiência e corrupção (MACHADO, 1999). Para complicar mais o cenário, nas últimas duas décadas começou a falar-se em “contra-reforma” agrária¹¹, a qual estaria sendo dinamizada pela força armada ilegal e pelo capital ilícito do narcotráfico.

O fracasso notável da reforma agrária estimulou o movimento social empreendido pelo Conselho Regional Indígena del Cauca – CRIC - em 1970. A agenda de ações liderada pelo CRIC tem como eixo vertebral a noção *recuperação de terras*. Essa categoria discursiva foi adotada para contestar a denominação *invasão*, com a qual era desqualificada a ação indígena orientada a ocupar e recuperar as terras de latifúndio. À luz da denominação *recuperação de terras* legitima-se o processo de recuperação do território ancestral, perdido mediante mentiras e abusos. É pertinente citar que no contexto do processo de *recuperação* de terras, entre 1971-1974, foram recuperados 10.000 hectares de terra para expandir os territórios indígenas. Este resultado se comparado com 8.000 hectares conseguidos em dez anos de reforma agrária reforça a prática de recuperação territorial adotada pelos indígenas, apesar de implicar em sacrifício de vidas, perseguição e tentativas de criminalização do movimento indígena.

A partir do estudo da expansão da papoula no município de Silvia se pode afirmar que no as estratégias de mitigação adotadas pelos indígenas esteve intimamente relacionada com a dinâmica do processo de recuperação de terras. Por exemplo, no caso dos indígenas Guambianos as tentativas de mitigação na década de 1980 não prosperaram porque eram conflitantes com a necessária unidade para o processo de luta pela terra. Essas particularidades e tensões serão problematizadas no próximo item.

Políticas indígenas de controle à expansão da papoula

Diversas contradições floresceram no município de Silvia com a chegada do cultivo da papoula. Múltiplos esforços desenvolveram as lideranças locais para impedir que esse cultivo ilícito se expandisse. As declarações escutadas dão conta das iniciativas que surgem localmente, inclusive antes de ser instados pelo governo nacional. Porém,

¹⁰ 97% dos proprietários têm 24% da terra (aproximadamente dezoito milhões de hectares). 90% dessas propriedades são menores de dez hectares e representam 50% da área de minifúndio, a qual está localizada nos Departamentos de Cauca, Nariño, Caldas e Cundinamarca (BENÍTEZ, 2005).

¹¹ Segundo Rocha (2000) os narcotraficantes teriam a posse de 4,4 milhões de hectares de terra. De outro lado o INCORA afirma que as terras de propriedade dos narcotraficantes alcançam 50% das terras agricultáveis.

essas manifestações foram dizimadas pela imposição do enfoque e das estratégias da política de controle às drogas ilícitas.

A expansão do cultivo ilícito da papoula apareceu nas reservas indígenas como uma problemática nova, para a qual a autoridade indígena não tinha instrumentos disponíveis. Apesar do despreparo diante da rápida expansão desse cultivo, as autoridades indígenas reagiram. A ausência de instituições públicas para o controle desse fenômeno foi determinante para que as autoridades indígenas assumissem a liderança diante da ameaça que dito cultivo representava para o território.

Diferentes fatores condicionaram o agir das comunidades indígenas do município de Silvia Nasa, Guambianos e Kisgueños. Entre eles existem diferenças no tocante aos “seus processos históricos, suas características socioculturais, sistemas produtivos e econômicos, condições ambientais e recursos naturais disponíveis” (LONDOÑO, 2005, p. 2). Mesmo assim, cada povo indígena tem alcançado diferentes níveis de maturidade e mediação política. Em consequência, não há similitude nos modos e mecanismos de inserção e de interação. Principalmente, não se pode equiparar o grau de interlocução existente com as instituições governamentais, pois no caso dos indígenas guambianos o avanço alcançado é maior. Representantes dessa comunidade desempenharam cargos de eleição popular de marcada importância nacional, o que indubitavelmente, gerou novas capacidades de mediação política.

As diferenças acima destacadas marcaram um diferencial nas estratégias de controle da expansão do cultivo da papoula no interior da municipalidade. Os relatos documentados aqui abordam explicações sobre porque esse cultivo não prosperou em alguns locais, apesar de possuírem condições de clima e solo favoráveis para esse plantio ilícito. Por outro lado, também é contextualizada a situação vivida em alguns locais onde não surgiram mecanismos próprios de controle da expansão dessa lavoura ilícita.

Os guambianos iniciaram um tímido processo de erradicação voluntária da papoula na década de 1980. Porém, diante dos confrontos entre os que plantavam papoula e as lideranças que promoviam a erradicação, promoveram a desistência desse mecanismo. Simultaneamente, com a expansão do plantio da papoula neste território, se gestava o movimento social de *recuperação* de terras, uma tentativa de ampliação das terras da reserva indígena (Entrevista realizada 10 de dezembro de 2007).

O confronto gerado pela erradicação da papoula era um preço que a autoridade Guambiana não estava disposta a pagar naquele momento. A liderança desta comunidade estava focada em gerar consenso diante do processo de luta pela terra. Por isso, procurava-se a todo custo manter a unificação em torno desse objetivo comum. Qualquer motivo gerador de oposição ou controvérsia era mitigado (Entrevista realizada em 28 de novembro de 2007).

Na década de 1990, o Movimento Indígena Guambiano tinha alcançado importantes avanços na ampliação das terras da Reserva. Porém, esse resultado contrastava com a expansão do cultivo da papoula em quase toda a reserva. Essa realidade era fortemente criticada pelos opositores do movimento indígena que afirmavam que “os índios pedem terra para plantar papoula”. Nesse momento, a autoridade indígena Guambiana retomou as ações de controle ao cultivo da papoula. Não obstante, alguns informantes dizem que as reações da liderança Guambiana constituíam uma estratégia para fugir das funestas consequências que a fumigação aérea causava nos territórios atingidos.

A capacidade de negociação alcançada pelo Movimento Guambiano, durante o processo de recuperação de terras, foi uma vez mais colocada em teste no cenário de

mediação política com as entidades governamentais. Em 1994 os guambianos implementaram a estratégia consistente na *erradicação manual* do total do plantio ilícito existente, sob a exigência de que esse município fosse excluído do plano de fumigações aéreas e da outorga de investimentos para a promoção do desenvolvimento do território.

Na erradicação manual voluntária do total dos cultivos ilícitos no município de Silvia estava implícita a exigência de mudanças substanciais na política de luta contra as drogas ilícitas na Colômbia. Os guambianos demandavam a construção de uma política social integral para seu território. Nela deveriam incluir-se ações de controle ambiental, proteção da identidade étnico-cultural, fortalecimento da organização e autonomia comunitária e, em geral, as velhas demandas para o processo de recuperação territorial. Segundo os depoimentos, a resposta do governo foi tardia e limitada a investimentos isolados para a produção agrícola. Por tanto, diante do descumprimento do compromisso governamental o plantio da papoula retornou.

No caso dos Nasa da reserva de Pitayó as autoridades indígenas não executaram iniciativas de controle próprias diante da expansão da papoula. O cultivo conseguiu expandir-se nesse território e permanece ainda hoje. Durante décadas, os habitantes desta reserva ficaram presos a uma dinâmica de dependência clientelista para atenção dos problemas locais. Isso explicaria o aparente desinteresse pelas instituições locais de representação dos interesses coletivos. Na interiorização da vida social há uma predisposição mediante a qual a liderança indígena é percebida como alheia aos interesses comunitários.

Porém, nem sempre foi assim. Os indígenas Nasa, do mesmo modo que outros povos nativos na América caracterizavam-se pelo respeito das suas autoridades. Conforme afirma Pino (2002), a divisão social fomentada pelos partidos políticos tradicionais foi um obstáculo para a reconstrução da identidade sob o passado que abriga a tradição milenária. Embora estes indígenas pertençam a uma comunidade étnica historicamente reconhecida, neles predominam práticas individualistas que dificultam a coesão do grupo social. Experiências passadas, guardadas na memória do coletivo social, indicam constrangimentos diante do agir dos grupos de poder, porém, aos poucos, certo consentimento ou resignação apoderou-se desse grupo social. Assim, o desinteresse pelas situações ligadas a dinâmica coletiva instalou-se como um padrão de comportamento socialmente aceitável.

No que diz respeito ao tratamento da expansão do cultivo da papoula, somente na década de 1990, diante das ações promovidas pelo governo central em resposta as negociações lideradas pelos Guambianos, os habitantes da reserva começaram um processo de erradicação manual desse plantio (Entrevista realizada em 10 de janeiro de 2008). Os Nasa erradicaram, sob a condição de receber investimentos públicos, em troca pelo esforço de abrir mão do cultivo de papoula. Voltaram ao plantio ilícito ao não receberem tais investimentos com a presteza estabelecida no acordo. Adiante discutiremos sobre as limitações do enfoque da política pública com a qual se tenta mitigar este fenômeno. Porém, antecipando a discussão, afirma-se que uma das dificuldades que se enfrenta diz respeito aos incentivos ou investimentos para os agricultores familiares envolvidos com o plantio ilícito, implicando a disponibilidade de grandes investimentos. Como estes crescem a menor ritmo do que o os cultivos ilícitos, a outorga dos recursos para os projetos produtivos nunca será suficiente para as famílias vinculadas ao plantio ilícito. Assim, o impacto dessa estratégia limita-se a execução de projetos isolados. Nessa situação, os agricultores que não conseguiram ser atingidos

pelos incentivos governamentais permanecem no plantio ilícito, como mecanismo de garantir sua subsistência.

Nessa reserva, durante o trabalho de campo realizado no fim de 2007 e começo de 2008 era fácil observar plantios de papoula. Pequenas porções de terra nas quais a cebola, a batata, a abóbora e a papoula crescem, aparentemente, em harmonia. Ironicamente, esta região abriga o maior número de beneficiários dos projetos produtivos que no âmbito da cooperação com os Estados Unidos pretendem mitigar dito fenômeno.

A experiência dos índios localizados na reserva Kizgó é bastante diferente as anteriores aqui documentadas. A reserva tem uma extensão territorial de aproximadamente cinco mil hectares e uma população estimada em seis mil habitantes. “O povo Kizweño tem como principal característica a interculturalidade. É uma comunidade indígena com características particulares resultado da mistura entre os povos Paez e Guambiano¹²”.

Esta reserva é o único espaço territorial no âmbito municipal que ainda hoje permanece livre do cultivo de papoula. Nela, a autoridade indígena liderou um esforço mediante o qual conseguiu controlar a expansão dos cultivos de papoula dentro do seu território. Esse processo começou na década de 1980. Apesar de não contar com uma estratégia claramente definida, aos poucos consolidaram mecanismos para manter a reserva livre do plantio ilícito. Assim se deduz da seguinte declaração: “estávamos muito preocupados porque cada vez eram mais cultivos e mais indígenas envolvidos. Decidimos não permitir que esse cultivo se propagasse na nossa reserva. Quando começamos a erradicação apareceu gente armada que ameaçava a autoridade indígena. Teve ameaças e muita briga. Sem medo, diante das brigas a erradicação continuava. Prepararam-se novas políticas. Uma delas foi à determinação de expulsar os indígenas que insistiam em plantar papoula dentro da reserva” (Entrevista realizada em 18 de dezembro de 2007).

Até aqui podem ser identificadas duas diferenças entre o reagir desta reserva e os dois casos estudados antes: a força da liderança kizweña na regulação do conflito, e a coerência no tocante à importância do processo de construção territorial. É sobre a ameaça de ser expulso da reserva e as implicações derivadas, que é erguida a estratégia de controle a expansão da papoula. Uma desvantagem deste grupo populacional diante dos Guambianos e os Nasa é que sua aparição como organização social – fruto da mistura entre as etnias mais representativas – é relativamente nova no território. Portanto, o desafio da organização consiste em consolidar-se como um grupo étnico reconhecido. Essa tensão foi expressada por uma liderança kizweña desta maneira: “somos uma mistura, com costumes e identidade diferentes. Não somos Paez, pois, não falamos a língua deles. Nem somos guambianos autênticos porque nem falamos, nem usamos as vestimentas tradicionais deles. Temos nossas próprias características, somos indígenas Kizweños e procuramos ser reconhecidos (Entrevista realizada em 18 de dezembro de 2007).

Em conseqüência, a procura do reconhecimento como grupo étnico constitui um dos pilares sobre os quais se arquiteta esse coletivo social. Disso decorre que a liderança assumiu o desafio de manter-se livre da papoula em sua reserva, sob ameaça de expulsão do indígena que incorporasse essa lavoura. Tal expulsão implicava um castigo que limitava o indígena, não somente da exploração da terra senão, fundamentalmente, de pertencer a esse grupo social.

¹² <http://silvia-cauca.gov.co/nuestromunicipio>, acesso em 20 de março de 2008.

A estratégia de erradicar forçosamente o cultivo da papoula nesta reserva pode ser considerada uma experiência de sucesso, uma vez que conseguiram manter sem papoula seu território até hoje. Mas, essa ação implicou em novas manifestações do conflito social: impossibilidade de realizar festas típicas por temor de represálias contra as lideranças.

Aos novos conflitos somavam-se à pobreza dos habitantes da reserva. Por isso, os incentivos promovidos pelo governo central na década de 1990, foram procurados pelas lideranças da reserva na tentativa de oferecer novas alternativas para sua comunidade. Frustrados pelas orientações da política pública afirmam que “é uma tristeza ver como os agricultores familiares envolvidos com a papoula eram premiados com projetos produtivos. Quando nós apresentávamos as nossas propostas eles falavam que nós não demonstrávamos os requisitos para ser beneficiários desses investimentos. Nunca entenderam o nosso esforço por ter erradicado em bom tempo a papoula” (Entrevista realizada em 18 de dezembro de 2007).

Os projetos e os investimentos da estratégia do governo central focam-se nos produtores atuais de cultivos ilícitos. Ironicamente, no caso de Kizgó, a estratégia de manter livre de papoula sua reserva converteu-se em obstáculo para acessar aos incentivos da política pública. Diante dessa situação, a leitura que essa comunidade faz é que seu esforço foi castigado, e que os agricultores familiares envolvidos com o plantio ilícito são premiados pelo governo. Essas contradições na execução dessa política foram discutidas por Thoumi *et al.* (1997). Os autores afirmam que as estratégias promovidas por essa política criaram incentivos errôneos no agricultor familiar, que deveria plantar cultivos ilícitos para que o governo realize investimentos na sua propriedade.

O enfoque proibitivo dessa política somente reconhece como resultado válido a diminuição dos hectares plantados com cultivos ilícitos. Por isso não inclui mecanismos de prevenção que permitam abordar o atendimento dos problemas que levam aos agricultores familiares a plantar culturas ilícitas. Nesse sentido, a afirmação de Thoumi *et al.* (1997) é coerente: focar os incentivos dessa política exclusivamente no agricultor familiar que planta papoula, embora não conduza a que os agricultores familiares tornem-se cultivadores de papoula, peca por deixar por fora da ação estatal um importante segmento da população que tenta, com suas próprias forças, enfrentar os problemas que os afetam.

A última estratégia local de reação diante da expansão dos cultivos de uso ilícito que estudaremos é o “Plano Alternativo”. Tratou-se de uma iniciativa promovida pelo guambiano Floro Tunubala, primeiro indígena colombiano que conquistou democraticamente o cargo de Governador Departamental em Cauca¹³. Segundo os idealizadores dessa iniciativa, o “Plano Alternativo” constituía uma proposta de desenvolvimento sustentável para o Departamento de Cauca.

Tem como objetivo propiciar o desenvolvimento integral do Departamento e, como aspecto específico, erradicar manualmente os cultivos de uso ilícito (coca, papoula e maconha) mediante pactos com as comunidades locais. As

¹³ Com a votação mais alta na história do processo eleitoral no Departamento de Cauca, Floro Tunubala, indígena guambiano, alcançou o cargo que representa a máxima expressão de poder político regional. Este fato se reveste de importância por tratar-se de uma região caracterizada historicamente pelo clientelismo e domínio de uma casta política tradicionalista defensora da concentração da propriedade da terra: as grandes fazendas. Foi o primeiro indígena a ocupar esse cargo na Colômbia, exercendo seu mandato no período 2001-2003.

estratégias incluem a participação da população afetada pelos cultivos ilícitos nas decisões sobre a outorga dos investimentos estatais, a ampliação da cobertura de infraestrutura social e econômica, o planejamento e preservação ambiental (COLOMBIA, 2001, p. 2).

Esta proposta regional confrontava o “Plano Colômbia¹⁴” financiado pelos Estados Unidos. Partia do reconhecimento das causas que provocam a vinculação dos agricultores familiares com os cultivos ilícitos, e reclamava o compromisso da comunidade nacional e internacional para intervir com políticas adequadas. A iniciativa constituía uma política pública de caráter regional que aproveitava, de um lado, as aprendizagens diante do fracasso da custosa estratégia de fumigação e, de outro lado, as experiências falidas de erradicação manual promovidas pelas autoridades indígenas. Constituía um chamado para “propiciar um desenvolvimento integral do Departamento” e não somente das regiões produtoras de cultivos ilícitos (COLOMBIA, 2001, p. 2).

O insucesso do “Plano Alternativo” poderia ser atribuído à falta de complementaridade entre os grupos de poder local. A oposição política exercida por núcleos tradicionais de poder foi o obstáculo para estabelecer uma aliança social que mediara na reclamação das demandas da região ante as instâncias de poder central. A incapacidade financeira do Departamento de Cauca incidiu na total dependência de investimentos externos para financiar as ações previstas no Plano Alternativo (EL ESPECTADOR, COLÔMBIA, 17/07/2003). Assim, diante da negativa do presidente Pastrana em investir nas ações propostas nesse plano, constitui-se no fator detonante que impediu que essa iniciativa prosperasse (EL LIBERAL, COLÔMBIA, 21/12/2003). Apesar do “Plano Alternativo” reconhecer as demandas das organizações sociais inseridas numa crônica crise rural, as estratégias da política pública promovida pelo governo central prevaleceram, com investimentos dos Estados Unidos, como a única opção de canalizar investimentos públicos para as famílias envolvidas no plantio ilícito.

Apagou-se o surgimento de uma mudança política para enfrentar o fenômeno em questão. A construção de uma política autônoma, frente ao problema dos cultivos ilícitos, focada na realidade dos agentes locais, poderia ter sido o pretexto para cimentar um processo de desenvolvimento, a partir da disposição dos atores envolvidos.

Contrastando a política de luta contra as drogas ilícitas na Colômbia com o caso do Município de Silvia.

A política em questão tem sido executada desde 1984, ancora-se em uma mistura de ações repressivas - fumigação aérea- e a promessa de investimentos públicos nas regiões afetadas, mediante projetos de substituição de cultivos ilícitos. É preciso ressaltar que a política de luta contra as drogas ilícitas na Colômbia é focada principalmente no controle militar¹⁵. A vigência dessa política por mais de duas décadas poderia indicar o interesse governamental em manter a *estabilidade* dessa política no tempo. Mas, não somente é preciso manter a política, o desafio central radica na

¹⁴ “O ‘Plano Colômbia’, estruturado na administração Pastrana e continuado pela administração Uribe, constitui a estratégia militar mais completa de luta contra as drogas e rapidamente se converteu em instrumento de luta contra o terrorismo. Embora concebido originalmente como um pacote de solicitações de apoio ao desenvolvimento rural e de luta contra os cultivos ilícitos, o plano é hoje um instrumento para a intensificação e internacionalização da guerra” (ESTRADA, 2002, p. 41).

¹⁵ O fenômeno dos cultivos ilícitos se analisa prioritariamente desde a articulação com o conflito armado interno justificando a militarização.

apertura para incorporar as mudanças que permitam aproximar-se dos fins perseguidos. Na prática observou-se que, na execução dessa política tem-se demonstrado incapacidade de introduzir mudanças em resposta a dinâmica do problema que se pretende atingir.

A partir do caso estudado, município de Silvia, Sul da Colômbia, verificou a situação de indígenas Guambianos, Kisgueños e Nasa localizados em territórios onde a expansão da papoula apresentou alto grau de dinamismo. A pesquisa comprovou que a inserção de agricultores familiares nesse plantio, embora esteja impulsionada pela expectativa de incrementar a renda familiar, responde também a outras motivações. O cultivo da papoula, pelas suas características, constitui-se em um mecanismo favorável para enfrentar problemas associados à estrutura agrária do município de Silvia. A seguir problematizam-se três fatores problemáticos que o cultivo da papoula parecia superar.

Em primeiro lugar, a produtividade desse plantio não depende do tamanho da plantação, sua exploração é rentável, ainda, num quarto de hectare. Esta cultura também permite ser associada com outras culturas, possibilitando manter o sistema de policultura típico dessa região. Conforme discutido anteriormente, os indígenas de Silvia enfrentam serias dificuldades no acesso a terra, esse é um problema antigo que apesar das tentativas governamentais e sociais não tem sido superado. Em segundo lugar, o “vazio” existente no sistema de crédito rural. A estratégia usada pelos narcotraficantes para garantir a difusão desse plantio foi fornecer “crédito fácil” para compra de sementes e insumos para a exploração da papoula. Esse mecanismo foi fundamental no dinamismo que comportou a expansão da papoula no Município de Silvia. Em terceiro lugar, o cultivo da papoula é de ciclo curto. Aliás, a matéria-prima obtida pelo agricultor familiar não é perecível, situação que facilita o estoque durante períodos de espera de melhores preços para comercializar. Então, a inserção desses agricultores familiares nessa lavoura está associada com as condições às quais está sujeita sua existência e, com as maneiras de desejar e sentir o que é necessário para a subsistência do núcleo familiar.

Nessas regiões afetadas com a expansão dos cultivos ilícitos há velhos problemas agrícolas que ainda não foram resolvidos e que a política pública desvaloriza. As manifestações de inconformidade dos atores envolvidos são diversas: desde passeatas até a construção de uma política de caráter regional com a que se procurava introduzir mudanças no enfoque da política em questão. Porém essas iniciativas não têm sido bem sucedidas. Pelo contrário, o alinhamento da política colombiana com o enfoque promovido pelos Estados Unidos é evidente¹⁶. A permanência nessa política comporta pelo menos duas condicionantes: i) Estados Unidos é o principal sócio comercial da Colômbia. Uma “não certificação” ou avaliação negativa no tocante ao compromisso do país contra as drogas ilícitas implica em sanções comerciais, isto já aconteceu durante a administração Samper, no ano de 1994 e, ii) a dependência dos investimentos da cooperação norte-americana. Nessa ordem, se afirma que essa política não *considera o interesse público* dos indígenas envolvidos e por tanto se apresenta estranha à problemática que tenta mudar¹⁷.

Na execução dessa política ficou evidente a falta de *coordenação*, está é aprofundada pela fraqueza e dispersão dos organismos estatais que têm surgido como

¹⁶ A política colombiana reflete os mecanismos de controle do enfoque proibicionista promovido por Estados Unidos. Colômbia apresenta uma alta dependência dos investimentos da cooperação norte-americana para manter a política de controle as drogas ilícitas.

¹⁷ VARGAS, Ricardo. *Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 1999.

plataformas institucionais de suporte à política. A Direção Nacional de Entorpecentes – DNE – e o Conselho Nacional de Entorpecentes – CNE–, responsáveis pela formulação e execução da política em questão, são fracas institucionalmente, e simplesmente cuidam de assuntos administrativos. O fato de não possuírem orçamento próprio limita a autonomia e a mobilidade dessas instâncias (LÓPEZ, 1997).

A inoperância desse Conselho e a falta de coordenação são denunciadas por várias entidades: o Ministério da Agricultura aponta a carência de qualquer mecanismo de coordenação no que diz respeito às ações executadas no âmbito da política de luta contra as drogas (COLOMBIA, 1998). O Ministério da Saúde assegura que sua participação no âmbito dessa política limita-se a emitir conceitos técnicos sobre os herbicidas usados na fumigação aérea de cultivos ilícitos (VARGAS, 1999). O Ministério do Meio Ambiente reclama que não tem participação no Conselho Nacional de Entorpecentes – CNE – (EL TIEMPO, COLÔMBIA, 17/07/1997). Somente a Polícia Antinarcóticos assume sua missão dentro dessa política, destacando que sua função é de caráter repressivo, focada na interdição de drogas ilícitas e na fumigação aérea.

Os embates entre a estratégia de fumigação e a estratégia de substituição de cultivos, deixaram a descoberto as falhas na *coerência* dessa política. A fumigação, longe de atingir o problema, gerou maiores complicações, pois, na tentativa de fugir desses efeitos, os cultivos ilícitos avançam até novas regiões caracterizadas pela difícil acessibilidade e vulnerabilidade social, econômica e ambiental (VARGAS, 1999). Também foi comprovado que cultivos financiados pela estratégia de substituição foram vítimas da fumigação. Por isto, o matrimônio fumigação/projetos produtivos tem sido fortemente criticado. De outro lado, o desenvolvimento de projetos substitutos não previu a fraca aptidão para a exploração agrícola das regiões produtoras de ilícitos. Por tanto, a rentabilidade das lavouras ilícitas consolidou sua vigência como alternativa de sobrevivência.

O estudo de caso permite ressaltar quatro fatores que contribuíram para manter fora do plantio ilícito a alguns atores. Em primeiro lugar, os informantes destacaram a importância que reveste o desfrute do reconhecimento social nos diferentes espaços da vida local e a participação no processo de tomada de decisões. Aqueles agentes que tinham alcançado um espaço na estrutura de representação local não se arriscaram em se inserir no plantio ilícito emergente. Em segundo lugar, o acesso a terra, que indica a pertinência da discussão sobre a reforma agrária, mas numa perspectiva “inovadora” que considere as condições do presente, na qual as instituições locais podem e devem jogar uma atitude proativa. Ou seja, não adianta exigir que os latifundiários abram mão da terra concentrada, se as lideranças indígenas, em razão da ausência de uma política de terra nas suas reservas, continuam a repetir o padrão concentrador. Em terceiro lugar, a “pluriatividade”¹⁸ da produção como mecanismo de melhor inserção econômica e social. Em quarto lugar, foi destacado o acesso à educação, cuja importância é reconhecida no processo de reconstrução da identidade e na identificação de novos espaços de inclusão social.

O insucesso das ações estatais no município de Silvia poderia estar sinalizando uma crise nos paradigmas que inspiraram política de luta contra as drogas ilícitas na

¹⁸ “Combinação das múltiplas inserções ocupacionais das pessoas que pertencem a uma mesma família [...] combinam a atividade agrícola com outras formas de ocupação em atividades não-agrícolas. Ou seja, a pluriatividade resulta da interação entre as decisões individuais e familiares com o contexto social e econômico em que estas estão inseridas” SCHNEIDER, Sergio. *A pluriatividade e o desenvolvimento rural Brasileiro*. Cadernos do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Agrários, Brasília V.5, n.17, 2005, p.23 a 42.

Colômbia: proibicionismo e estímulo do desempenho agrícola. O caráter multidimensional da problemática territorial exige ações diferenciadas que vão além da procura de renda mediante exploração agrícola. No caso de Silvia, o território apresenta desvantagens para a exploração da agricultura, em contrapartida, possui potencialidades que convidam a um melhor aproveitamento da relação homem-natureza. Nessa ordem, apresenta-se como determinante a necessidade de dar início a um processo de *adaptabilidade* da política às condições diversas que estimulam o plantio ilícito no país.

A ausência de retornos sociais concretos sobre a diminuição do plantio ilícito coloca em xeque a *eficiência* na alocação de investimentos públicos. Como já dito, as mudanças esperadas não acontecem porque a política não atinge as causas centrais que estimulam o plantio de cultivos ilícitos em territórios indígenas. Mesmo assim, uma alta porcentagem dos recursos é destinada à fumigação aérea, sendo que os investimentos em projetos de substituição recebem uma mínima quantia. Entre 1992 e 1998, 53,2 milhões de dólares foram investidos na fumigação¹⁹ de 19.472 hectares de papoula e 46.400 de coca, diante de sete milhões de dólares outorgados a projetos para beneficiar a aproximadamente 30.000 agricultores familiares envolvidos com o plantio das culturas ilícitas²⁰. De outro lado, um informe recente constatou um crescimento equivalente a 27% no plantio de coca, comparando dados de 2006²¹. A permanência dos agricultores familiares no plantio ilícito junto ao crescimento dos hectares plantados contesta a *eficiência* das estratégias medulares da política pública em questão.

O estudo de caso do município de Silvia permitiu confirmar que há discordância entre a política pública de luta contra as drogas ilícitas e os comportamentos sociais que visa mudar, o que explica o fracasso verificado. A complexidade histórica e socioeconômica do município de Silvia, como território receptor da expansão do cultivo da papoula, é a demonstração empírica de que essa política pública parte de uma concepção errada do problema, criminaliza os indígenas vinculados ao plantio da papoula e desvaloriza os conflitos existentes nesse território. A indagação aprofundada das particularidades do plantio da papoula no município de Silvia permite constatar que, efetivamente, este fenômeno é uma manifestação a mais da pobreza e da problemática agrícola que sofre. A permanência desses agricultores nesse plantio, apesar da execução das ações governamentais, confirma que o “diagnóstico errôneo” do problema não permitiu identificar instrumentos adequados para superá-lo. O fato de que a política de luta contra as drogas ilícitas parta de pressupostos equivocados na identificação do fenômeno, levou a desenhar e executar estratégias que não atingem as causas geradoras dessa problemática.

As estratégias da política de luta contra as drogas não são incompatíveis com a dinâmica desse território, pois sua filosofia desvaloriza a história e os conflitos que

¹⁹ Em matéria de erradicação forçosa de cultivos ilícitos durante a administração Uribe, está sendo executada uma nova estratégia: os grupos móveis de erradicação manual – GME –, formados por agricultores familiares e ex-integrantes de grupos armados à margem da lei. Os GME sob a proteção das forças militares se deslocam para as regiões produtoras de cultivos ilícitos para erradicar esses plantios. Segundo informações da Revista Semana (Colômbia, 17/ 08/2007), a erradicação manual surge como resposta à redução dos investimentos dos Estados Unidos no “Plano Colômbia”. Sem o financiamento norte-americano é impossível manter a fumigação, dado os altos custos que implica fumigar um hectare de cultivos ilícitos que custa 700 dólares, enquanto erradicá-lo manualmente tem um custo de 325 dólares.

²⁰ *Plan nacional compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga*. Bogotá: Presidencia de la República. 1994a, 34 p.

²¹ Parceria entre as Nações Unidas e o governo da Colômbia para monitoramento dos hectares plantados com coca. Os dados publicados nesse informe sobre papoula são fornecidos pela Direção Antinarcóticos da Polícia Nacional – DIRAN –, responsável pelo monitoramento aéreo desse cultivo.

provocaram esse fenômeno. Assim, ou os territórios são criminalizados e tratados como tal ou, ingenuamente, espera-se que o problema possa ser resolvido mediante a outorga de limitados incentivos para a produção de uma única cultura agrícola. Não se trata simplesmente de problemas associados ao crescimento econômico: esse território abriga conflitos e tensões de ações estatais que estimularam desde o período colonial a pressão sobre os territórios indígenas. Esse conflito não corresponde simplesmente a uma pugna pela “terra como mercadoria”. Trata-se de dinâmicas pela sobrevivência de agentes sociais localizados em territórios carregados de um legado histórico. A reivindicação territorial que os indígenas colombianos lideram sustenta-se na denúncia da persistência de questões associadas à exclusão étnica que a constituição de 1991 tentou abolir. Por tanto, os indígenas continuam a reclamar não somente o acesso a terra, demandam a autonomia territorial!

Referências

- BENÍTEZ, Regis. *La reforma agraria en Colombia: vigente y por hacer*. Revista Economía Colombiana. Edição 309. 2005.
- COLÔMBIA. *Plan nacional compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga*. Bogotá: Presidencia de la República. 1994, 34 p.
- _____. *Plan nacional de lucha contra las drogas. Frente a las drogas la solución somos todos*. Bogotá: Presidencia de la República. 1998 – 2002.
- _____. *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*. Bogotá: IGAC-CORPOICA. 2002, 120 p.
- _____. *Plan Alterno. Gobernación del Cauca*. Popayán: Gobernación del Cauca. 2001b, 20 p.
- EL LIBERAL. *Gestión internacional y Derechos Humanos sus mayores logros "Dejo una huella de transparencia": Tunubalá*. 21 de dezembro de 2003.
- EL ESPECTADOR. *Floro, el hombre de las dificultades*. 17 de julho de 2003.
- EL TIEMPO. *Si no es tebuthiuron será Imazapyr*. 17 de julho de 1997.
- ESTRADA, J. *El plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencias Políticas, Observatorio Político. 2002.
- FALS BORDA, Orlando. *Historia de la cuestión agrícola en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia. Tercera edición. 1975.
- FLÓREZ, Luis. *La cuestión agraria, la democracia y la paz*. Revista Economía Colombiana. Edición 309. 2005.
- JARAMILLO, Jaime. *Historia, sociedad y cultura*. Bogotá: UNIANDES. 2002.
- MACHADO, Absalón. *Problemas agrarios colombianos*. Bogotá: Siglo XXI. 1986.
- _____. *Reforma agraria, una ilusión que resultó un fracaso*. Revista Credencial Historia. Número 199. Noviembre de 1999. KALMANOVITZ, Salomón. *Economía y nación*. Bogotá: Tercer Mundo. 1994.
- LONDOÑO, Luis. *El Consejo Regional Indígena Del Cauca —CRIC—. Historia De Una Organización Indígena en su Lucha por La Tierra, El Territorio y Una “Economía Propia”*. Popayán: Material de apoyo. Departamento de Estudios Interculturales, FCHS, Licenciatura en Etno-educación, Universidad Del Cauca. 2005.
- LOPEZ, Andrés. *Costos del combate a la producción, comercialización y consumo de drogas y a la violencia generada por el narcotráfico*. In: THOUMI, Francisco *et al.* *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Bogotá: PNUD. Ministerio de Justicia. Dirección Nacional de Estupefacientes. 1997.

- MUELAS & URDANETA. *La fuerza de la gente: juntando recuerdos sobre la terrajería en Guambia-Colombia*. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia. 2005.
- PINO, Guillermo. *Las antinomias del poder local. Silvia en el Cauca indígena*. Popayán: Universidad del Cauca. 2002.
- STEIN, et. al. *A política das políticas públicas. Progresso econômico e social na América Latina*. São Paulo: Campus. 2006.
- VARGAS, Ricardo. *Drogas, Poder y Región en Colombia: Impactos Locales y Conflictos*. Bogotá: CINEP.1995.
- _____. *Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 1999.