



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR  
PRÓ REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA

SUZANA MARIA DE CARVALHO BENTO

**O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR) EM  
COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS: A EXPERIÊNCIA DO  
QUILOMBO DE ENTRE RIOS – CURURUPU- MA**

SALVADOR  
2019

SUZANA MARIA DE CARVALHO BENTO

**O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR) EM  
COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS: A EXPERIÊNCIA DO  
QUILOMBO DE ENTRE RIOS – CURURUPU- MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria de Fátima Pessôa Lepikson

SALVADOR  
2019

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

B478 Bento, Suzana Maria de Carvalho

O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) em comunidades remanescentes de quilombos: a experiência do quilombo de Entre Rios - Cururupu – Ma / Suzana Maria de Carvalho Bento . – Salvador, 2019. 98 f.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria de Fátima Pessôa Lepikson.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Comunidades Quilombolas 2. Políticas Públicas 3. Programa Nacional de Habitação Rural I. Lepikson, Maria de Fátima Pessôa – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 365(=414)(812.1)

## TERMO DE APROVAÇÃO

SUZANA MARIA DE CARVALHO BENTO

“O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR) EM COMUNIDADES  
REMANESCENTES DE QUILOMBOS: A EXPERIÊNCIA DO QUILOMBO DE ENTRE  
RIOS - CURURUPU - MA”

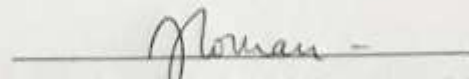
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas  
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 30 de setembro de 2019.

Banca Examinadora:



Prof.(a) Dr.(a) Maria de Fátima Pessoa Lepikson - UCSAL (orientadora)



Prof.(a) Dr.(a) Julie Sarah Lourau Alves da Silva - UCSAL



Prof.(a) Dr.(a) Josimara Aparecida Delgado - UFBA

A Comunidade Quilombola de Entre Rios.

A Maria Beatriz.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, a minha filha Maria Beatriz, por compreender a minha ausência durante esses 2 anos.

Ao Sebastião Carlos, pelo companheirismo, incentivo, pelo apoio incondicional.

A minha mãe e irmã, que sempre me apoiaram, confiaram e permaneceram ao meu lado quando decidi mudar de Estado para cursar o mestrado.

A minha orientadora Fátima Lepikson, pela amizade, solidariedade, confiança e pela contribuição nesta dissertação;

As professoras Inaiá Carvalho, Josimara Delgado e Julie Lourau, pelos ensinamentos os quais contribuíram para construção desta dissertação;

Aos colegas, Gerson Luís, Livia Vital, Milena Nadier, Karla Beckman, Andréa Ariadna, pelas experiências compartilhadas no processo de escrita;

A Raquel Pimenta e Luciele, pelo apoio constante e carinho;

A comunidade quilombola de Entre Rios, pelo apoio e pelas informações que contribuíram para a construção deste trabalho.

## RESUMO

Este estudo discorrerá sobre a Política de Habitação, especialmente o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Minha Casa, Minha Vida. O PNHR foi criado pelo Governo Federal através da Lei 11.977/2009 e tem como finalidade possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e membros de comunidades tradicionais, como os quilombolas o acesso à moradia digna. O objetivo desta dissertação é identificar as mudanças sociais a partir da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural na comunidade quilombola de Entre Rios. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, o percurso metodológico consistiu na realização da revisão bibliográfica, no uso da técnica de entrevista e na análise documental. Através da revisão da bibliografia levantou material relevante sobre a problemática em questão, buscando abranger os principais autores relacionados ao tema. As entrevistas semiestruturadas, foram realizadas com 22 moradores da comunidade quilombola de Entre Rios, que foram beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural. Os resultados da pesquisa revelam que o Trabalho Social, como componente básico dos programas habitacionais é fundamental para o desenvolvimento comunitário e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários. Ademais, a pesquisa revela mudanças no cotidiano das famílias a partir do padrão arquitetônico das novas moradias, no entanto, os modos tradicionais de vida das famílias quilombolas permaneceram.

**Palavras-chave:** Comunidades Quilombolas. Políticas Públicas. Programa Nacional de Habitação Rural.

## **ABSTRACT**

This study will discuss the Housing Policy, especially the National Rural Housing Program - PNHR, part of Minha Casa, Minha Vida. The PNHR was created by the Federal Government through Law 11.977 / 2009 and aims to enable family farmers, rural workers and members of traditional communities, such as quilombolas, access to decent housing. The aim of this paper is to identify social changes from the implementation of the National Rural Housing Program in the quilombola community of Entre Rios. This is a qualitative research, the methodological course consisted of the literature review, the use of interview technique and document analysis. Through the review of the bibliography raised relevant material on the issue question seeking to cover the main authors related to the topic. Semi-structured interviews were conducted with 22 residents of the quilombola community of Entre Rios who were beneficiaries of the National Rural Housing Program. The survey results reveal that Social, Work as a basic component of housing programs is fundamental to community development and the improvement of the beneficiaries' quality of life. In addition the research reveals changes in the daily lives of families from the architectural pattern of new housing, however the traditional ways of life of quilombola families remained.

**Keywords:** Quilombola Communities. Public Policies. National Rural Housing Program.



## LISTA DE FOTOS

Fotografia 1 – Rio que banha a comunidade quilombola de Entre Rios .....	61
Fotografia 2 – Casa de Farinha do Quilombo de Entre Rios.....	62
Fotografia 3 – Produção de Farinha de Mandioca.....	62
Fotografia 4 – Manifestação Cultural Dança do Tamborinho .....	63
Fotografia 5 – Apresentação do Tamborinho .....	64
Fotografia 6 – Área Interna da Igreja Católica do Quilombo de Entre Rios .....	67
Fotografia 7 e Fotografia 8 – Moradias de taipa da Comunidade Quilombola de Entre Rios .	68
Fotografia 9 – Eleição da Comissão de representantes do Empreendimento – CRE.....	73
Fotografia 10 – Eleição da Comissão de representantes do Empreendimento – CRE.....	73
Fotografia 11 – Ação realizada na execução do PTS .....	75
Fotografia 12 – Chefes de Família em horta em quintal, resultado do Trabalho Técnico Social .....	77
Fotografia 13 – Chefes de Família em horta em quintal, resultado do Trabalho Técnico Social .....	77
Fotografia 14 – Quintal produtivo .....	77
Fotografia 15 – Criação de peixes em quintal .....	78
Fotografia 16 – Área de serviço da nova moradia com puxada estendida .....	80
Fotografia 17 – Puxada nos fundos da nova casa .....	81
Fotografia 18 – Cozinha da nova moradia ampliada.....	82
Fotografia 19 –Puxada na lateral da nova moradia .....	82
Fotografia 20 – Cercado para plantas na frente da nova moradia .....	83
Fotografia 21 – Unidade Habitacional do PNHR.....	84

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de Comunidade Remanescentes de Quilombos (CRQs) por região .....	30
Tabela 2 – Valores dos subsídios para construção e reforma das unidades habitacionais no âmbito do PNHR por região .....	51
Tabela 3 – Perfil do Responsável pela Família .....	64
Tabela 4 – Faixa-etária do responsável familiar .....	65
Tabela 5 – Escolaridade do responsável familiar .....	65
Tabela 6 – Trabalho e Renda do responsável familiar .....	65
Tabela 7 – Perfil da família .....	66
Tabela 8 – Faixa-etária das famílias .....	66
Tabela 9 – Escolaridade da família .....	66

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ASQ	Agenda Social Quilombola
ATEC	Assistência Técnica
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CCN	Centro de Cultura Negra do Maranhão
CEF	Caixa Econômica Federal
CONAQ	Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DEM	Partido Democrata
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EO	Entidade Organizadora
FCP	Fundação Casa Popular
FCP	Fundação Cultural Palmares
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MCMV	Minha Casa, Minha Vida
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PFL	Partido Frente Liberal
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNH	Sistema Nacional de Habitação (SNH)
TS	Trabalho Social
UH	Unidade Habitacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>QUILOMBOS NO BRASIL</b> .....	17
2.1	Formação histórica dos quilombos e o pós-abolição.....	17
2.2	A Constituição de 1988 e a ressemantização da definição de quilombo.....	21
2.3	Território: um direito quilombola .....	25
2.4	Comunidades Quilombolas na contemporaneidade .....	28
<b>3</b>	<b>POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL</b> .....	35
3.1	Políticas Públicas Sociais .....	35
3.1.1	Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas .....	36
3.2	Considerações acerca da Política de Habitação no Brasil .....	38
3.3	O Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.....	49
<b>4</b>	<b>DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	59
4.1	O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) em comunidades remanescentes de quilombo: A experiência da Comunidade Quilombola de Entre Rios, Cururupu – MA.....	59
4.2	Análise e resultados do Trabalho Social executado durante a produção das unidades habitacionais .....	74
4.3	Mudanças no cotidiano das famílias em relação ao padrão arquitetônico das novas moradias .....	79
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	86
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	87
	<b>ANEXOS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo discorrerá sobre a Política de Habitação, especialmente o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Minha Casa, Minha Vida. O PNHR foi criado pelo Governo Federal, através da Lei 11.977/2009 e tem como finalidade possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e membros de comunidades tradicionais, como os quilombolas o acesso à moradia digna, seja construindo uma nova casa ou reformando/ampliando/concluindo uma existente (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018).

A pesquisa tem como objeto de análise a Comunidade Quilombola de Entre Rios, localizada no município de Cururupu, Estado do Maranhão, que foi contemplada com o Programa Nacional de Habitação Rural em 2014. Foram produzidas 50 (cinquenta) unidades habitacionais, agricultores familiares quilombolas que antes residiam em casas de taipa em condições mínimas de habitabilidade, atualmente residem em casas de alvenaria.

Para acessar o programa, o trabalhador rural ou agricultor familiar deve procurar uma entidade organizadora para que essa constitua grupos de beneficiários interessados e então apresentar as propostas à Caixa Econômica Federal. Uma vez atendendo aos critérios de enquadramento e assinado o contrato, o beneficiário deve oferecer uma contrapartida, que, neste caso, corresponde a 4% incidente sobre o valor do subsídio concedido para construção, reforma ou ampliação (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018).

A Entidade Organizadora (EO) pode ser representada por associações comunitárias, clube, cooperativas, fundações, sindicatos. A EO é responsável por “desenvolver atividades planejamento, elaboração e implementação do empreendimento, providenciar a regularização da documentação, organização de grupos, viabilizar a contratação e acompanhar a execução dos projetos”, de engenharia e Trabalho Social. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018) Para isso, a Entidade Organizadora deve comparecer à Superintendência Regional, Gerência Executiva de Habitação, onde irá receber orientações sobre o programa e a relação de documentos e formulários.

O Trabalho Social se concretiza em um Projeto Técnico Social – PTS é um componente básico do Programa Nacional de Habitação Rural. A finalidade do projeto técnico social é promover atividades socioeducativas de caráter informativo, participativo e formativo com foco na mobilização e organização comunitária, geração de trabalho e renda e educação sanitária e ambiental às famílias beneficiadas, visando à geração da autonomia, protagonismo social, gestão comunitária para viabilizar o desenvolvimento comunitário e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do Programa. (BRASIL, 2016).

Os quilombos surgiram como forma de resistência ao regime de escravidão instituído no Brasil durante três séculos. Com a abolição formal da escravidão em 1888, muitos quilombos continuaram se formando e permaneceram invisíveis por parte do Estado por longas décadas. As comunidades quilombolas na contemporaneidade são marcadas por profundas desigualdades socioeconômicas e privações de direitos, resultado da invisibilidade às quais foram submetidas durante séculos.

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, cem anos após a abolição, as comunidades quilombolas aparecem na agenda das políticas públicas. O Estado paulatinamente passa a incorporar as populações quilombolas nas diversas políticas públicas.

Para evidenciar essa mudança, cabe destacar a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e também do Programa Brasil Quilombola - PBQ, lançado no ano de 2004, “[...] com finalidade de concretizar os marcos da política de Estado para áreas quilombolas”. (SEPPIR, 2013, p. 10).

Por meio, do Programa Brasil Quilombola e da Agenda Social Quilombola (Decreto 6261/2007) têm – se destinado políticas públicas para comunidades quilombolas, que vivem em situação de vulnerabilidade social. Cabe destacar que as lutas do movimento negro contribuíram substancialmente, para a inclusão do direito quilombola no contexto das ações do Estado.

Diversas políticas públicas e programas integram o conjunto de ações do PBQ, dentre essas ações está o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Com a perspectiva de aprimorar a execução das ações da política de habitação foi firmado um Acordo de Cooperação entre SEPPIR e Caixa Econômica Federal, para implementação do programa Minha Casa Minha Vida, em territórios quilombolas (SEPPIR, 2013).

Com a parceria entre SEPPIR e Caixa Econômica Federal, as comunidades quilombolas passaram a ser contempladas com o PNHR. Dados do Ministério das Cidades, apontam que no ano de 2018, foram selecionadas 50 mil unidades habitacionais para a modalidade PNHR. Sendo 26% das unidades selecionadas destinadas para contratação das comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas e 12% destinadas a famílias assentadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Um recurso no valor de 1,8 bilhão destinado ao PNHR (BRASIL, 2016).

Segundo Silva A. (2018,p.124) o PNHR não é um programa “específico para comunidades quilombolas”, trata-se de um programa amplo que atende as populações rurais. Sob esta ótica, partimos do pressuposto de que o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), deva levar em consideração o desenvolvimento do meio rural e o cotidiano das

famílias. Quando fazemos referência ao PNHR direcionado às comunidades quilombolas, isto se faz ainda mais necessário. Ou seja, é necessário levar em consideração as questões de identidade, questões culturais, históricas e sociais das populações quilombolas.

O interesse por esta pesquisa surgiu devido ao meu trabalho profissional, junto às comunidades quilombolas da baixada ocidental maranhense. Desde 2012, a pesquisadora atua na região como Assistente Social, integra a equipe técnica do Centro de Defesa da Vida Justiça e Paz, uma organização não governamental, que presta assessoria às comunidades quilombolas na elaboração, gestão e avaliação de projetos. Entre os anos de 2012 e 2013, participou da elaboração da proposta de produção das unidades habitacionais e integrou a equipe técnica do projeto técnico social, atendendo a 50 (cinquenta) famílias do quilombo de Entre Rios.

Assim, busco investigar o processo de implementação do Programa Nacional de Habitação Rural na Comunidade Quilombola de Entre Rios de forma a encontrar respostas ao seguinte questionamento: Quais as mudanças sociais provocadas na comunidade quilombola de Entre Rios após a construção das unidades habitacionais?

Esta pesquisa tem por objetivo geral identificar as mudanças sociais a partir da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR na comunidade quilombola de Entre Rios, estado do Maranhão. Especificamente a pesquisa compreende os seguintes objetivos: a) caracterizar as comunidades quilombolas, levando em consideração território e identidade, o cotidiano da vida das famílias em quilombo; b) Caracterizar a política nacional de habitação destacando o programa Nacional de Habitação Rural; c) identificar mudanças no cotidiano das famílias em relação ao padrão arquitetônico das novas moradias; d) analisar os resultados do trabalho social executado durante a produção das unidades habitacionais.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, conceituado por Gil (2017) como uma tipologia de pesquisa que proporciona intimidade com o problema formulado. Ainda segundo o autor, nas pesquisas exploratórias pode-se identificar o levantamento bibliográfico, a entrevista com pessoas que tiveram experiência com o problema delimitado.

O percurso metodológico consistiu na realização da revisão bibliográfica, no uso da análise documental e da técnica de entrevista. Através da revisão bibliográfica levantou-se material relevante sobre as temáticas, quilombola e habitacional, buscando abranger os principais autores relacionados aos temas.

Em seguida foi realizada a análise documental sobre relatórios de execução de obras e do projeto técnico social, documentos oficiais da Caixa Econômica, legislações do Programa Nacional de Habitação Rural e pesquisas anteriores. Nesta perspectiva, a utilização de documentos para pesquisa é de suma importância, no que se refere à riqueza de informações que aproximam o objeto de estudo na sua contextualização histórica.

Ademais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 22 moradores da comunidade quilombola de Entre Rios que foram beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural. As entrevistas foram realizadas com auxílio de um roteiro, os pontos trabalhados durante as entrevistas semiestruturadas, abordam sobre as contribuições do Trabalho Social, executado no decorrer da construção das unidades habitacionais, além disso, foi abordado sobre o padrão arquitetônico das novas moradias e como essa mudança refletiu no cotidiano das famílias quilombolas que foram contempladas com a unidade habitacional do PNHR. Este trabalho de campo foi realizado entre os dias 14 e 16 de Janeiro, na comunidade quilombola de Entre Rios.

A técnica da entrevista possibilitou compreender o êxito do TS, mudanças no cotidiano das famílias com as novas moradias, sem abrir mão dos modos tradicionais de vida.

Para Trivños (1987, p. 146),

[...] a entrevista semiestruturada tem como característica os questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes.

Esta pesquisa será estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta um percurso temporal sobre os quilombos no Brasil. Analisa da formação histórica dos quilombos ao pós-abolição. Em seguida apresenta-se uma breve análise sobre a definição de quilombo, destacando o artigo 68 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988. Ainda neste capítulo, abordam-se sobre o direito quilombola ao território, apresentando as diversas legislações e entraves na regularização dos territórios quilombolas. Ademais, traz uma apresentação sobre o contexto em que estão inseridas às comunidades quilombolas na contemporaneidade.

A seguir, no segundo capítulo, será apresentada a política pública habitacional. Neste capítulo, é realizada uma apresentação da definição de políticas públicas sociais e sobre as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas. A seguir aborda-se sobre a trajetória da Política Habitacional no Brasil, com destaque para o Programa Nacional de Habitação Rural no âmbito das políticas públicas para comunidades quilombolas.



Por fim, o quarto capítulo apresentará o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR: a experiência da comunidade quilombola de Entre Rios. Ainda neste capítulo, são identificadas as mudanças no cotidiano das famílias contempladas com a unidade habitacional e analisado os resultados obtidos a partir da execução do Trabalho Social, para as famílias contempladas no Programa Nacional de Habitação Rural na comunidade quilombola de Entre Rios em Cururupu – MA. As considerações finais abordarão as recomendações para pesquisas futuras em relação à temática apresentada.

## 2 QUILOMBOS NO BRASIL

No presente capítulo abordam-se os quilombos no Brasil. Com base nos autores que pesquisam sobre os quilombos, foi realizado um percurso temporal, pontuando dos quilombos históricos às comunidades quilombolas na contemporaneidade.

Desta forma apresenta-se um panorama sobre os quilombos no Brasil, as lutas das populações quilombolas pela efetivação do direito ao território para manutenção e reprodução cultural, seu modo de viver tradicional e o contexto às quais estão inseridas as comunidades quilombolas na atualidade.

### 2.1 Formação histórica dos quilombos e o pós-abolição

Por quase quatro séculos o escravismo permaneceu nas regiões brasileiras. O número expressivo de escravos importados do continente africano para o Brasil estabilizou e desenvolveu o sistema escravista instituído no país. Devido à grande quantidade de importação de escravos o sistema no país foi tão duradouro, pois era possível a qualquer tempo a substituição da mão-de-obra escrava em desuso sem que ocorresse qualquer desequilíbrio no modo de produção (MOURA, 1993).

Para Ribeiro a escravidão “[...] forneceu o mecanismo de conscrição da força de trabalho que permitiria reunir e desgastar milhões de homens, convertidos, também aqui, no principal combustível das empresas produtoras.” (1993, p.71) Ainda segundo Ribeiro a “empresa escravista fundada na apropriação de seres humanos através da violência mais crua e coerção permanente [...] atua como mó desumanizadora [...]” (RIBEIRO, 1995, p.118).

Os africanos escravizados estavam inseridos na classe oprimida, em condições de exploração por parte da classe dominante, com isso se refugiavam nos quilombos para se resguardarem, resistindo ao sistema escravocrata que oprimia esse grupo social.

A formação de grupos de escravos fugitivos se deu em toda parte do Novo Mundo onde houve escravidão. No Brasil grupos foram chamados de quilombos ou mocambos, os quais às vezes conseguiram congregar centenas e até milhares de pessoas. (REIS, 1996, p. 16).

Entre as diversas definições de quilombos existentes, Clóvis Moura destaca a definição de quilombo dada pelo rei de Portugal em 1740, ao Conselho Ultramarino: “[...] toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte despovoadas, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” (MOURA, 1993, p. 11).

A formação de quilombos estava entre as estratégias adotadas pelos africanos escravizados trazidos forçadamente para o Brasil, submetidos a formas de trabalho perverso, injusto e extremamente desumano vigente no período colonial e imperial. Moura (1993) pontua que a expansão dos quilombos se deu praticamente em todo território nacional, notadamente nos estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Maranhão, Rio de Janeiro e Pará. Entre os quilombos mais conhecidos nesse período destaca-se o quilombo de Palmares<sup>1</sup>, localizado na serra da Barriga, região de Alagoas.

Ainda de acordo com Moura (1993) no Brasil a quilombagem, revoltas, foram algumas das importantes formas de resistência coletiva dos escravos. Os quilombos se organizavam como locais de protesto, com dimensão diversa, agrupados em maior ou menor número.

Segundo Dutra (2011) e Gomes (2006) os quilombos eram localizados em locais acessíveis e mantinham intercâmbio com comerciantes, escravos libertos para trocas de mercadorias. Essa era uma estratégia para garantir a autonomia dos quilombos no período da escravidão.

[...] como unidade produtiva o quilombo desenvolvia, internamente, uma série de atividades para se manter e alimentar sua população. Tinha seu setor artesanal, que se desenvolvia constantemente, metalurgia, tecelagem; finalmente, organizava – se internamente para conseguir, em caso de isolamento ou de guerra, manter-se sem grandes crises internas de produção. Essa dupla atividade do quilombo – de um lado, mantendo intercâmbio com outras unidades populacionais e produtivas e, de outro, desenvolvendo sua própria economia interna- permitiu – lhe possibilidades de sobrevivência na sociedade escravista que o perseguia. (MOURA, 1993, p. 26).

Para Gomes (2006) a participação da população negra na economia local, através da produção econômica dos quilombos, do cultivo de roças dos africanos escravizados nas parcelas de terras e tempo ofertados pelos seus senhores e acesso a um pequeno comércio informal, deram origem a uma economia camponesa. Estas práticas camponesas da população negra contribuíram para formação do campesinato negro ainda na escravidão.

Conforme Reis (1996, p. 18) os quilombos “[...] se não figuravam como ameaça efetiva à escravidão, [...] passariam a representar uma ameaça simbólica, povoando o pesadelo de senhores e funcionários coloniais”. Durante os mais de três séculos de escravidão no Brasil os quilombos foram massacrados pelo governo colonial e imperial.

Destruídos dezenas de vezes, reaparecem em novos lugares, como verdadeiros focos de defesa contra um inimigo sempre ao lado. Ter uma base econômica que permitia

---

<sup>1</sup> “Palmares foi a maior manifestação de rebeldia contra o escravismo na América Latina. Durou quase cem anos e, durante esse período, desestabilizou regionalmente o sistema escravocrata” (MOURA, 1993, p. 39).

a sobrevivência de um grande grupo significou, desde o seu início, uma organização sociopolítica com posições e estrutura de poder bem definidas, até porque “o inimigo externo”, caracterizado pelas invasões frequentes, vem impondo, ao longo da história, a necessidade de uma defesa competente da área ocupada. (LEITE, 2000, p. 338).

Reis (1996) destaca que diante do contexto de fugas e formação de quilombos, protagonizados pelos africanos escravizados, demonstrando seu inconformismo com os maus tratos e barbáries associados à escravidão no Brasil, alternativas são criadas pelo governo colonial. Ainda segundo Reis (1996) nesse período instituiu – se o cargo de capitão – do-mato. Ao capitão-do-mato foram atribuídas as funções de busca por escravos fugidos e a destruição dos quilombos.

Tal postura do Estado em relação à captura dos africanos escravizados, de acordo com Silva (2013) parte da concepção do negro como a principal mão-de-obra para a reprodução do sistema. A força de trabalho escrava nos períodos colonial e imperial configurou como essencial nas atividades econômicas do país.

Diante de todas as situações de exploração, violência que foram acometidos os africanos escravizados, estes contribuíram expressivamente na construção da sociedade brasileira. Segundo Freyre (2019, p. 390) “[...] a serviço da agricultura desempenharam uma função civilizadora. Foram a mão direita da formação agrária brasileira [...]”. O autor complementa: além da formação agrária os africanos escravizados contribuíram com técnicas na criação de gados, no trabalho com metais, como também contribuíram e enriqueceram a culinária e cultura brasileira.

Ainda que sejam tantas as contribuições do povo negro escravizado nos aspectos econômicos, cultural, social e político, para o desenvolvimento do país, após a abolição formal da escravatura no Brasil, em 13 de Maio de 1888, questões relacionadas aos direitos como acesso à educação, moradia digna, ao trabalho assalariado não foram ofertados aos libertos, estes foram deixados à margem da sociedade sem nenhuma garantia que os integrassem na sociedade. “A abolição no Brasil se fez sem qualquer espécie de compensação para os recém-libertos” (DALOSTO, 2016, p. 24).

Ora, sabemos que no Brasil a abolição não trouxe benefícios para os recém-libertos. Não foram compensados com políticas estatais que buscasse prover a inserção social desse segmento na sociedade. “Se a lei lhes garantia o status jurídico de homens livres, ela não lhes fornecia os meios para tornar sua liberdade efetiva” (COSTA, 1997, p.75). Havemos de lembrar que, a emancipação alcançada com a extinção formal da escravidão não representou para esse segmento melhorias nas condições de vida.

A abolição não garantiu a oportunidade de acesso aos direitos para esse grupo social, notadamente, questões relacionadas ao acesso à terra. Para o entendimento dessa questão é importante lembrar o processo histórico da concessão de terras no Brasil, a partir da Lei de Terras de 1850. A Lei de Terras, de 18 de setembro de 1850 assegurava a compra como única forma para ter acesso a terra.

Havemos de lembrar que os territórios das comunidades negras rurais se originaram durante a abolição e o pós-abolição, através de doações de terras, compra de terras pelos africanos escravizados. Existem também as terras de preto, terras de que indicam uma territorialidade derivada da propriedade detida em mãos de ordens religiosas, da doação de terras para santos e do recebimento de terras em troca de serviços religiosos prestados a senhores de escravos por negros (as) sacerdotes de cultos religiosos afro-brasileiros (SEPPIR, 2013).

Embora a Lei de Terras de 1850, tenha sido aprovada com objetivo de legitimar a posse da terra, sua aplicação era excludente. Esta lei criou condições para que as propriedades territoriais ficassem no domínio da elite agrária. Neste contexto, Leite (2000, p. 335) assevera:

[...] a primeira Lei de Terras, escrita e lavrada no Brasil, datada de 1850, exclui os africanos e seus descendentes da categoria de brasileiros, situando-os numa outra categoria separada, denominada “libertos”. Desde então, atingidos por todos os tipos de racismos, arbitrariedades e violência que a cor da pele anuncia – e denuncia –, os negros foram sistematicamente expulsos ou removidos dos lugares que escolheram para viver, mesmo quando a terra chegou a ser comprada ou foi herdada de antigos senhores através de testamento lavrado em cartório.

A Lei de Terras negou os direitos territoriais aos quilombolas. Segundo Almeida e Pereira (2003) nos Estados Unidos e Suriname, por exemplo, os recém-libertos foram compensados após a abolição, nesses países, acordos, tratados e distribuições de terras fazem parte da abolição da escravatura, no Brasil, oposto ao que ocorreu nos países supracitados os quilombos pós-abolição passam um século sem garantias jurídicas. (ALMEIDA E PEREIRA, 2003).

Nessa perspectiva compreendemos que a Lei Áurea apenas aboliu formalmente a escravidão, não assistiu os recém-libertos com políticas que garantissem acesso à educação, ao mercado de trabalho, moradia digna, acesso à terra. Para Leite (2000, p. 334):

[...] após a Abolição (1888), os negros têm sido desqualificados e os lugares em que habitam são ignorados pelo poder público ou mesmo questionados por outros grupos recém-chegados, com maior poder e legitimidade junto ao estado.

Por cem anos, este segmento da sociedade permaneceu na invisibilidade por parte do poder público. Devido ao sistema hierárquico e clientelista do país, os territórios quilombolas são alvos de expropriações, diante desse contexto decorre a luta pelo direito a posse da terra dos quilombolas.

Nesse sentido, Fiabani (2007) demonstra o trabalho voluntário de Mundinha Araújo e militantes do movimento negro nas comunidades negras rurais do Maranhão na década de 80, através desse trabalho foram identificadas questões relacionadas a conflitos agrários dentro dessas comunidades. Fiabani (2007) pontua que tais questões foram pauta do I Encontro de Comunidades Negras Rurais do Maranhão, que aconteceu no ano de 1986, onde foram discutidos os direitos dos quilombolas a nível estadual e nacional e da Iª Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, entre os participantes da Convenção mencionada estavam o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN) e o Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará.

Adicionalmente Leite (2008, p. 968) assevera:

Nos anos de 1970 a 1980, o quilombo é levado à Assembléia Nacional Constituinte, no discurso dos militantes do Movimento Negro Unificado e de parlamentares como Abdias do Nascimento, para transformar-se em dispositivo jurídico capaz de promover a defesa e a efetiva entrada dos descendentes dos africanos na nova ordem jurídica da Nação.

As significativas mobilizações reivindicatórias do movimento negro, aliada aos trabalhos dos deputados federais Benedita da Silva e Carlos Alberto Caó que defendiam a pauta quilombola, pela garantia da propriedade do território culminaram no reconhecimento do direito quilombola, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

## 2.2 A Constituição de 1988 e a ressemantização da definição de quilombo

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as populações quilombolas são legalmente reconhecidas pelo Estado, que assegura a propriedade definitiva das terras ocupadas, ou seja, uma garantia que foi negada desde a primeira Lei de Terras datada de 1850.

O direito à propriedade das terras foi inscrito no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), artigo 68: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988, art. 68).

Além do direito à propriedade das terras citado anteriormente, os artigos 215 e 216<sup>2</sup> da Constituição Federal de 1988 assegura aos quilombos o direito a preservação da sua própria cultura, conforme explicitado na Constituição Federal de 1988.

No entanto, o termo “remanescentes das comunidades dos quilombos” introduzido na redação do artigo 68 do ADCT, abre espaço para uma série de discussões no campo teórico e do movimento negro sobre quem são os sujeitos de direito que seriam contemplados por esse dispositivo.

Ao analisar o referido dispositivo, Almeida (2002, p. 46) afirma que o mesmo estava “[...] mais voltado para o passado e para o que idealmente teria “sobrevivido” sob a designação formal de “remanescentes das comunidades de quilombos”.

Nessa perspectiva Fiabani (2007, p. 7) complementa:

O art. 68 do ADCT foi parar nas Disposições Constitucionais Transitórias, pois alguns constituintes interpretaram o termo quilombo no sentido histórico, como fora o quilombo de Palmares, o quilombo Malunguinho, o quilombo de Manuel Padeiro e outros. Estes parlamentares imaginavam que restavam apenas algumas comunidades remanescentes para serem atendidas. Com o tempo, estas comunidades teriam suas terras tituladas, tornando-se desnecessário o art. 68 do ADCT, permanecer na Constituição. Ou seja, resolvido o problema das comunidades, não haveria mais necessidade do dispositivo.

Adicionalmente Fiabani (2007) destaca que a redação do artigo 68 não fez referência as comunidade negras rurais e urbanas contemporâneas. Os direitos territoriais a qual o artigo destina era apenas para comunidades remanescentes dos quilombos históricos.

Nesse sentido à categoria de “remanescentes das comunidades dos quilombos”, ora descrita na Constituição Federal, está intrinsecamente relacionada ao conceito histórico e passadista de quilombo, apresentado pelo Conselho Ultramarino em 1740.

De acordo com Almeida e Pereira (2003, p. 231-232) a definição de quilombo nos períodos colonial e imperial apresentavam em seu texto cinco elementos, a saber, “1-fuga, 2-quantidade mínima, 3-localização, 4-a ideia de rancho, ainda que não existam ranchos levantados, 5-pilão”. Tais elementos passaram a definir quilombo em vários estudos, uma definição bem “frigorificada”, como bem assevera Almeida (2002, p. 63).

Com base nisso, Almeida (2002, p. 63), destaca:

É necessário que nos libertemos da definição arqueológica, da definição histórica stricto sensu e das outras definições que estão frigorificadas e funcionam como uma camisa-de-força, ou seja, da definição jurídica dos períodos colonial e imperial e até

---

<sup>2</sup> O artigo 215, em seu 1º parágrafo, preconiza: “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras [...]”. O artigo 216, no seu 5º parágrafo, define: “ficam tombados todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” (BRASIL, 2012, p. 163)

daquela que a legislação republicana não produziu, por achar que tinha encerrado o problema com a abolição da escravatura, e que ficou no desvão das entrelinhas dos textos jurídicos. A relativização dessa força do inconsciente coletivo nos conduz ao repertório de práticas e às autodefinições dos agentes sociais que viveram e construíram essas situações hoje designadas como quilombo.

É importante ressaltar que a definição de quilombo passou por três principais planos de ressemantizações, como pontua Arruti (2008). Dentre esses três planos Arruti (2008, p. 318-320) destaca, o primeiro plano aponta o quilombo como “[...] resistência cultural” no qual foi compreendido como local de manutenção da cultura africana no Brasil “[...] em pauta desde 1905, quando Nina Rodrigues, pela primeira vez caracterizou Palmares como persistência da África no Brasil”.

Ainda segundo Arruti (2008, p. 319) o segundo plano, o termo quilombo foi interpretado como “resistência política” nesse sentido “serve para pensar as formas potencialmente revolucionárias de resistência popular”.

O terceiro plano destacado por Arruti (2008, p. 318) “é operado pelo movimento negro que, somando a perspectiva cultural ou racial à perspectiva política, elege o quilombo como ícone da “resistência negra””.

A relação de continuidade, ou ao menos de implicação, entre as ressemantizações históricas e a ressemantização constitucional de quilombo estabelece uma espécie de genealogia para o artigo 68 (ADCT/CF-88), centrada no seu agenciamento enquanto símbolo ou metáfora tanto da “resistência negra” – razão de afirmação – quanto do desrespeito histórico infligido a esta população – razão de reparação. Mas a compreensão da possibilidade de sua efetivação depende de uma segunda genealogia, de todo independente desta primeira. Uma genealogia que nasce no campo da militância pela Reforma Agrária e nos estudos sociológicos sobre o direito camponês, tendo por foco as regras e padrões específicos de transmissão, controle e acesso à terra. Essa militância havia tentado fazer com que a Constituição de 1988 avançasse não só na direção de mecanismos gerais de reforma agrária, mas também no reconhecimento destas modalidades específicas de direito à terra, fundamentais para a manutenção dos modelos de vida tradicionais. (ARRUTI, 2008, P.318-320)

Segundo O’dwyer (2010) com objetivo de refletir sobre a definição da categoria “remanescentes das comunidades dos quilombos” o Grupo de Trabalho da Associação Brasileira de Antropologia, elaborou um documento abordando sobre a definição de quilombo do texto do Artigo 68. O referido documento foi discutido por representantes de Entidades e das comunidades quilombolas que participavam do Seminário das Comunidades Remanescentes de Quilombos, realizado pela Fundação Cultural Palmares em Outubro de 1994.

Ainda de acordo com O’dwyer (2010, p. 41) o documento mencionado reconhece que o termo quilombo “Ainda que tenha um conteúdo histórico, o mesmo vem sendo



“ressemantizado” para designar a situação presente dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos do Brasil”. Nesse sentido,

Contemporaneamente, portanto, o termo Quilombo não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas, sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio. (D’OWYER, 2010, p. 42).

Treccani (2006) afirma que as formas de constituição dos quilombos, não se deram de uma única forma, portanto, não há necessidade de relacionar os “estereótipos ultrapassados” para conceituar este “fenômeno histórico”, cabe às populações quilombolas na atualidade resgatar sua identidade através da autodefinição.

Nesse campo de debates sobre a definição de quilombo na atualidade, o presidente Luís Inácio Lula da Silva, instituiu o decreto 4.887 de 20 de novembro de 2003 que regulamenta o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental. (BRASIL, 2003, art. 68).

Para Arruti (2008, p. 325) na contemporaneidade a definição de quilombo está associada “[...] a duas militâncias políticas e a dois compromissos ideológicos distintos, que remetem, de um lado, à luta contra o preconceito racial e, de outro, à luta pela implementação de uma ampla reforma agrária”.

A ressignificação do termo quilombo “[...] veio traduzir os princípios de liberdade e cidadania negados aos afrodescendentes”. (LEITE, 2008, p.969-970) Diante disso, o termo quilombo passa a ser compreendido “[...] como direito a terra, como suporte de residência e sustentabilidade há muito almejadas nas diversas unidades de agregação das famílias e dos

núcleos populacionais compostos majoritariamente, mas não exclusivamente de afrodescendentes” (LEITE, 2008, p. 969-970).

Portanto, a definição de quilombo na contemporaneidade, não está relacionada às reminiscências dos quilombos históricos existentes nos períodos colonial e imperial. Desta forma, as comunidades negras rurais/urbanas, comunidades quilombolas, quilombos, terras de pretos, são consideradas remanescentes das comunidades dos quilombos e estão inseridas no contexto das comunidades tradicionais.

### 2.3 Território: um direito quilombola

O Estado brasileiro, nas últimas décadas, passa a reconhecer o direito de propriedade da terra às comunidades quilombolas, a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, que assegura em seu artigo 68 o reconhecimento das suas terras.

Para Treccani (2006) além de uma política de regularização fundiária, o reconhecimento da propriedade das áreas das comunidades quilombolas mantém viva a cultura desse grupo social, com isso o Brasil assume uma dívida social secular que tem com as populações quilombolas.

No entanto muitas comunidades remanescentes de quilombos continuam sem a garantia do território pelo Estado. Como analisa Treccani (2006) o processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas é lento e burocrático mesmo existindo regulamentações nacionais e estaduais que estabelecem o reconhecimento territorial.

Nesse sentido Dalosto (2016, p. 97) aponta:

A primeira regulamentação efetiva do Art. 68 do ADCT ocorreu somente em 2001, com o Decreto Federal n. 3.912, de 20 de setembro de 2001. Segundo esse decreto, era responsabilidade da Fundação Cultural Palmares iniciar e dar seguimento aos processos administrativos de identificação, delimitação do território e titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos (Art. 1º, *caput*). Todavia, esse decreto previa que apenas poderiam ser tituladas as terras ocupadas por quilombos existentes desde 5 de outubro de 1888( ex- comunidades quilombolas ainda existentes após pouco mais de três meses da Abolição) mostrando-se totalmente restritivo, pois desconsiderava a dinâmica do campesinato negro no Pós-Abolição.

Ao definir esse critério, o referido Decreto considerou a definição de quilombo histórico, definida por Almeida (2002) como frigidificada. Segundo Silva E. (2018) os critérios estabelecidos no Decreto 3.912/2001 não estavam em concordância com a definição de quilombo que vem sendo ressemantizado nas últimas décadas.

Ainda de acordo com Silva E. (2018), as conquistas das comunidades quilombolas no âmbito da política de regularização fundiária seriam barradas se levar em consideração a definição histórica e passadista de quilombo.

Porém, em 2003, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva, instituiu o Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003), tal Decreto regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas de que trata o art. 68.

Em seu artigo 2º o Decreto 4887/2003 estabelece: § 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. (BRASIL, 2003, art.2)

Segundo Leite (2010, p. 23-24), o Decreto 4887/2003:

Do ponto de vista dos direitos humanos ele é inovador porque repõe a estes grupos marginalizados um direito que é antes de tudo, um direito à voz. [...] é inequívoco quando atribui aos próprios grupos a sua auto-atribuição, pois parte do pressuposto de que não cabe ao poder público, nem a nenhum pesquisador, imputar identidades sociais. Depreende-se do texto da lei o consenso sobre o fato de que embora estas identidades tenham decorrido de complexos processos históricos e práticas segregacionistas, não podem ser ignoradas através dos supostos mecanismos universalistas de acesso à justiça, sob o risco de se aprofundar ainda mais o perfil da desigualdade social brasileira.

Ademais, o Decreto 4887/2003 está referenciado na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 7 de junho de 1989, que estabelece o direito de auto identificação do povos indígenas e tribais.

Estão entre os critérios estabelecidos pelo Decreto 4887/2003, em seu artigo 2º para a demarcação dos territórios quilombolas:

§ 3º Para medição e demarcação de terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultativo à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental. (BRASIL, 2003, art.2).

O artigo 3º, do Decreto 4887/2003 (BRASIL, 2003, art.3), atribui ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) “[...] a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” Já a Fundação Cultural Palmares (FCP) é responsável pela inscrição no Cadastro Geral e a emissão de certidão às comunidades quilombolas, segundo o Decreto 4887/2003.

Diante do exposto faz-se necessário apresentar as etapas do processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas conforme apresentado pelo site oficial do INCRA: a primeira etapa é Autodefinição quilombola, a comunidade se autodefinir como quilombola e apresentar ao INCRA a certidão de autoreconhecimento emitida pela FCP.

A segunda etapa, de acordo com o INCRA, trata da Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) esse relatório faz o levantamento das informações cartográficas, fundiárias, socioeconômicas, antropológicas, históricas, etnográficas, além de identificar os limites dos territórios quilombolas;

As demais etapas, conforme explícito na página oficial do INCRA refere-se à Publicação do RTDI, Portaria de Reconhecimento; Decreto de desapropriação nos casos em que existir imóveis privados nos territórios quilombolas; Titulação emissão de título coletivo à comunidade em nome da Associação Comunitária local.

Posterior à expedição do título de reconhecimento da propriedade da terra, de acordo com o Decreto 4887/2003 em seu art. 16º “a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência”. (BRASIL, 2003, art.16)

Adicionalmente a isso o Decreto 4887/2003, em seu artigo 19º preconiza: “Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado: Casa Civil da Presidência da República; Ministérios: Justiça, Educação, Trabalho e Emprego, Saúde, do Planejamento, Orçamento e Gestão, Comunicações, Defesa, Integração Nacional, Cultura, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Assistência Social, Esporte, Previdência Social, Turismo, Cidades; Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; Secretarias Especiais da Presidência da República: Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Aquicultura e Pesca e Direitos Humanos. Ainda de acordo com o Decreto citado a SEPPIR fica responsável para coordenar o Comitê Gestor.” (BRASIL, 2003, art.19).

Para Silva e Ferraz (2012, p. 84) a comprovação de comunidades quilombolas através da emissão do título de reconhecimento da propriedade da terra é uma garantia “[...] para a implantação de alternativas de desenvolvimento” Ainda sobre as garantias das comunidades quilombolas mediante o reconhecimento da propriedade definitiva do território, Silva e Ferraz (2012, p. 90) asseveram:

No processo de titulação e reconhecimento está garantido ainda que os quilombolas recebam dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinadas à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.

Para a FCP a certificação para comunidades quilombolas se trata de um documento que reconhece os direitos e dá acesso aos programas sociais. Ao largo, de todo esse processo de garantias de direitos territoriais, expressa no o decreto 4.887/2003, à legitimidade dos territórios das comunidades quilombolas causou desconforto.

Segundo Silva (2010) o Partido Frente Liberal (PFL), atualmente Partido Democrata (DEM) em discordância com os critérios para a regulamentação das terras, pleiteou através da Ação<sup>3</sup> Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 3239-9/600 de 2004) uma ação questionando sua constitucionalidade. Tal ação pleiteada pelo DEM, ainda segundo Silva (2010) traduz o racismo institucional que as comunidades remanescentes de quilombos sofrem há muito tempo.

O reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas tem enfrentado vários entraves no âmbito do poder público. As comunidades quilombolas representadas pelas associações quilombolas, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras de Quilombos (Conaq), entidades estaduais que defendem as pautas quilombolas estão lutando contra os interesses do capital, o qual está representado por aqueles que têm interesses em explorar os territórios quilombolas. Tais entraves na efetivação dos direitos quilombolas refletem na realidade das comunidades quilombolas na contemporaneidade.

## 2.4 Comunidades Quilombolas na contemporaneidade

Reconhecidas legalmente a partir da Constituição Federal de 1988, as comunidades remanescentes de quilombos estão inseridas no contexto das Comunidades Tradicionais. De acordo com o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos e comunidades tradicionais podem ser definidos como,

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e

<sup>3</sup> A disputa em torno da constitucionalidade do decreto 4.887/03 chegou ao fim no dia 08 de fevereiro de 2018, quando por 10 votos a 1, os ministros do Supremo Tribunal Federal declararam constitucional o Decreto 4.887/2003 que regulamenta o Artigo 68 do ADCT, pondo um ponto final a polêmica já durava mais de uma década. Com a decisão da suprema corte pela constitucionalidade do decreto, os procedimentos para identificação, demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas podem ser retomados, já que estavam paralisados desde 2017 por determinação do “presidente” Michel Temer (SILVA,E. 2018, p. 450-451).

econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007, art. 3º, § 1º).

Atualmente, são compreendidas como comunidades remanescentes de quilombos ou comunidades quilombolas “[...] grupos étnicos raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003).

As comunidades quilombolas na contemporaneidade, representam:

[...] uma força social relevante no meio rural brasileiro, dando nova tradução àquilo que era conhecido como comunidades negras rurais (mais ao centro, sul e sudeste do país) e terras de preto (mais ao norte e nordeste), que também começa a penetrar o meio urbano, dando nova tradução a um leque variado de situações que vão desde antigas comunidades negras rurais atingidas pela expansão dos perímetros urbanos até bairros no entorno de terreiros de candomblé. (CONAQ, 2019).

As comunidades quilombolas a partir da Constituinte de 1988, paulatinamente vão superando a invisibilidade às quais foram submetidas durante séculos. Segundo Treccani (2006, p. 1) para além da concretização de uma política fundiária o reconhecimento dos territórios quilombolas resgatou a “[...] cultura afro-brasileira, originando uma nova cartografia social de matriz étnica baseada na ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza Unidade de Conservação no Brasil (SNUC, 2019) atualmente, é reconhecida a existência de comunidades quilombolas em 24 estados brasileiros, numa área total de 3.357.968,12 hectares, onde há 43.153 famílias quilombolas.

Segundo dados da Fundação Cultural Palmares (2019), foram expedidas 2.752 certificações para comunidades quilombolas sendo um total de 3.311 comunidades.

Tabela 1 – Número de Comunidade Remanescentes de Quilombos (CRQs) por região

<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>CRQs</b>	<b>Região Norte</b>	<b>CRQs</b>	<b>Região Nordeste</b>	<b>CRQs</b>
Mato Grosso do Sul	22	Amazonas	8	Rio Grande do Norte	29
Goiás	64	Rondônia	8	Sergipe	36
Mato Grosso	80	Amapá	40	Paraíba	41
<b>Região Sul</b>		Tocantins	45	Ceará	50
Santa Catarina	16	Pará	259	Alagoas	69
Paraná	38	<b>Região Sudeste</b>		Piauí	87
Rio Grande do Sul	134	Espírito Santo	42	Pernambuco	161
		Rio de Janeiro	42	Maranhão	787
		São Paulo	60	Bahia	801
		Minas Gerais	392		

**Fonte:** Fundação Cultural Palmares, 2019

Elaboração: Autora da dissertação

Conforme apresentado na tabela 1 os estados com maior número de concentração de comunidades quilombolas são Bahia, Maranhão, Pará, Minas Gerais e Pernambuco. Vale ressaltar que os estados do Acre, Roraima e Distrito Federal não aparecem na descrição da tabela por não registrarem a existência de comunidades quilombolas.

Apesar do significativo número de titulações das comunidades quilombolas, muitas ainda continuam sem as certidões e títulos de reconhecimento que garantem a titularidade das terras. A morosidade nos processos de certificação e titulação se caracteriza como uma barreira das conquistas, no que se refere aos direitos territoriais das comunidades quilombolas, assegurados no dispositivo constitucional.

De acordo com o Projeto Vida de Negro/ Centro de Cultura Negra do Maranhão (2010, p. 299):

A morosidade e excessiva burocratização do procedimento de titulação previsto nas Instruções Normativas do INCRA, a falta de vontade política dos agentes públicos em tornar o processo administrativo mais ágil e divergência de interesses entre as várias instâncias governamentais envolvidas são fatores que devem ser rechaçados em prol da efetivação dos direitos e proteção da vida das comunidades de remanescentes de quilombos do Brasil.

Embora o direito das comunidades quilombolas à propriedade das terras esteja assegurado no artigo 68 do ADCT na Constituição desde 1988, esses territórios vivenciam situações de conflitos agrários, que estão relacionados ao modelo hegemônico de produção agrária e interesses econômicos nas regiões onde estão localizadas as comunidades quilombolas.

Entre os muitos casos de situações de conflitos pela posse da terra, Marin (2010) aponta o caso do território quilombola de Jambuaçu no Pará, parte de suas terras foram ocupadas pela Companhia Vale do Rio Doce, provocando danos nos recursos naturais.

Nesse sentido ainda, Martins (2010) destaca a situação do quilombo de Enseada da Mata município de Penalva, Maranhão, a situação de grilagens é preocupante, os quilombolas estão cercados pelos grandes fazendeiros e precisam pagar um taxa para fazerem seus roçados e extrair babaçus das terras que são suas por direito.

Arruti (2010, p. 109) aponta o caso de Marambaia no Rio de Janeiro e Alcântara (MA) “[...] como exemplo das contradições internas às políticas de Estado que opõem, de um lado, o reconhecimento territorial das comunidades e, de outro, a reserva de territórios tutelados pelas Forças Armadas, sob o argumento de interesses estratégicos nacionais”. Segundo informações da CONAQ muitos desses conflitos resultam em homicídios, ameaças, destruição das roças, perseguição. No ano de 2017 o número de assassinatos de quilombolas cresceu 350% em relação ao ano anterior.

As comunidades quilombolas se caracterizam pela prática do sistema de uso comum de suas terras conforme nos apresenta O’Dwyre, (2010, p. 42):

A utilização dessas áreas obedece a sazonalização das atividades, sejam agrícolas, extrativistas ou outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação dos elementos essenciais ao ecossistema, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relação de solidariedade e reciprocidade.

Nessa perspectiva, Santos (1996, p. 157-158) observa:

[...] o homem escolhia da natureza aquelas suas partes ou aspectos considerados fundamentais ao exercício da vida, valorizando, diferentemente, segundo os lugares e as culturas, essas condições naturais que constituíam a base material da existência do grupo. [...] A harmonia socioespacial assim estabelecida era, desse modo, respeitosa da natureza herdada, no processo de criação de uma nova natureza. Produzindo-a, a sociedade territorial produzia, também, uma série de comportamentos, cuja razão é a preservação e a continuidade do meio de vida.

Para as comunidades quilombolas, a garantia da posse da terra está intrinsecamente relacionada à manutenção e preservação da sua identidade e história enquanto grupos étnicos. “[...] os territórios tradicionais são identificados como os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica desses grupos” (O’DWYRE, 2013, p. 124),

Territórios e identidades estão inteiramente relacionados enquanto um estilo de vida, uma forma de viver, fazer e sentir o mundo. Um espaço social próprio específico, com formas singulares de transmissão de bens materiais e imateriais para a



comunidade. Bens esses que se transformarão no legado de uma memória coletiva, um patrimônio simbólico do grupo. (SEPPPIR, 2004, *apud* SILVA E FERRAZ, 2012, p. 78).

Ainda que exista todo um conjunto de normas jurídicas que garantam a posse da terra para as comunidades quilombolas, sua aplicação mostra-se ineficiente. Não é razoável, a lógica da racionalidade do capitalismo na apropriação dos territórios quilombolas, sem levar em consideração os valores culturais e a maneira de uso comum da terra.

Para as comunidades quilombolas a propriedade da terra é fundamental, considerada uma “[...] necessidade econômica e social.” (SEPPPIR, 2014 *apud* SILVA E FERRAZ, 2012, p.78). É da terra que é extraído o sustento da sua população.

Gomes (2010, p. 187) cita alguns exemplos de “[...] organização coletiva, de riqueza e diversidade” presentes nas comunidades quilombolas. A autora destaca as contribuições expressivas das comunidades de Mumbuca (MG) no “[...] abastecimento de mantimentos da cidade de Jequitinhonha”, “o restaurante quilombola e o artesanato existente em Campinho da Independência (RJ) que encantam os turistas da região.”

Contudo, a alternativa de produção de muitas comunidades ainda está relacionada à agricultura de subsistência, à caça, ao extrativismo, à pesca, além da criação de bovinos, suínos e aves.

Dutra (2011) afirma que as comunidades quilombolas se encontram num contexto de violações de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais. Tais privações de direitos estão expressas na ausência de infraestrutura básica, precariedade da saúde, educação, habitação e pouco acesso às políticas de geração de trabalho e renda levando essa população a um estado de subalternidade.

Partindo desta perspectiva de privações de direitos temos aqui a subalternidade compreendida como “[...] as condições de vida de grupos e camadas de classe em situações de exploração ou destituídos dos meios suficientes para uma vida digna” (SIMIONATO, 2009, p. 42).

O documento Manifesto pelos Direitos Quilombolas, produzido pela Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) evidencia o cenário de profunda desigualdade das comunidades. O documento aponta as questões de conflitos nos territórios, a falta de acesso a políticas públicas, tais questões desencadearam a situação de

insegurança alimentar em muitas das comunidades, conforme apontado nos resultados da 1ª Chamada<sup>4</sup> Nutricional Quilombola.

O documento chama a atenção para a dificuldade que as comunidades quilombolas tem para o acesso aos direitos básicos e fundamentalmente a fragilidade na garantia do acesso à terra. Todas essas questões implicam no aprofundamento da situação de “[...] exclusão sócio-econômica que reflete com mais força nas crianças”. (CONAQ, 2010, p. 280)

Partindo desta perspectiva a exclusão é compreendida de acordo com Faleiros (2006, p. 4):

[...] como negação da cidadania, da garantia e efetividade de direitos civis, políticos e sociais, ambientais e da equidade de gênero, raça, etnia e território. A exclusão é um processo dialético e histórico, decorrente da exploração e da dominação, com vantagens para uns e desvantagens para outros, estruturante da vida das pessoas e coletividades, [...].

Neste mesmo raciocínio o documento produzido pela CONAQ (2010, p. 280), enfatiza:

A não efetivação do direito à terra aniquila, seja pela desnutrição, pela violência ou pelo deslocamento forçado aos grandes centros urbanos, as comunidades quilombolas no País, que se constituem como um dos patrimônios culturais e sociais mais importantes de nossa história. Ressaltamos a situação dos grandes centros, onde não há emprego, saúde e educação para todos. A violência, por sua vez, tem se acentuado vertiginosamente nos últimos anos. Os jovens, especialmente aqueles da faixa etária de 15 a 24 anos, são a parcela da sociedade mais exposta à violência. Essa violência tem cor e gênero como fatores de grande expressão.

Estas comunidades são marcadas por profundas desigualdades socioeconômicas, privações de direitos e estão inseridas num contexto de vulnerabilidade social. Tal vulnerabilidade é resultado da ineficiência da efetivação das políticas públicas sociais que asseguram o direito quilombola ao território, a educação, saúde, entre outras, somada ao racismo institucional.

Compreende-se como racismo institucional,

Racismo institucional é a extensão institucional de crenças racistas individuais em primeiro lugar; em segundo é o subproduto de algumas práticas institucionais devidamente constituídas que atuam de forma a limitar, a partir de bases raciais, as escolhas, os direitos, a mobilidade e o acesso de grupos de indivíduos a outras

---

<sup>4</sup> Em agosto de 2006, durante a II Etapa da Campanha Nacional de Vacinação, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome juntamente com a SEPPIR, o UNICEF e o Ministério da Saúde, realizou o inquérito denominado “Chamada Nutricional de Crianças Quilombolas Menores de Cinco Anos de Idade”. O referido inquérito estudou uma amostra probabilística de 2.941 crianças menores de cinco anos. (RESUMO EXECUTIVO, CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA 2006 – MAIO DE 2007.)

posições. Pode ser definido como as práticas, as leis e os costumes algumas práticas que sistematicamente refletem e provocam desigualdades raciais numa sociedade. (JONES, 1972, *apud* SILVA, 2010, p. 222).

Silva (2010, p. 223) afirma que as comunidades quilombolas são vítimas de racismo institucional “legalizada com base na representação” O preconceito racial o racismo estão explícitos nas condições de trabalho, na segregação espacial desse segmento da população e na negação dos direitos. Essa divisão de classe é histórica no Brasil e reflete nas comunidades quilombolas na contemporaneidade.

A invisibilidade das comunidades quilombolas nas décadas passadas, aliada a ausência de políticas públicas voltadas a atender esse grupo social, eleva o grau de carências das comunidades quilombolas, notadamente a demanda por moradia digna o que evidencia a intervenção do Estado.

### 3 POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

Neste capítulo, discute-se a Política Pública de Habitação. O capítulo inicia-se com a caracterização das políticas públicas sociais, seguido da apresentação das políticas públicas para comunidades quilombolas. Em seguida será apresentado a Política Habitacional, para isso, percorremos um caminho temporal, pontuando os órgãos responsáveis pela política habitacional, por exemplos a Fundação Casa Popular (FCP), o Banco Nacional de Habitação (BNH) até chegar ao Programa Minha Casa, Minha Vida com foco para o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no âmbito das políticas públicas para comunidades quilombolas com vistas a evidenciar como tal programa atua para melhoria habitacional e da qualidade de vida das comunidades quilombolas.

#### 3.1 Políticas Públicas Sociais

As políticas públicas são caracterizadas como ações ou intervenções do Estado que buscam atender demandas da sociedade, ou seja, são tomadas de decisões que visam garantir as responsabilidades do Estado em prol de melhorias para população.

Nesse sentido, Pereira (2009, p. 87) se refere às políticas públicas como “[...] às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade” e Hofling (2001) como a atuação do Estado através de ações com vistas a atender determinados segmentos da sociedade. Souza (2006) citando Peters (1986) destaca: “[...] política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (SOUZA, 2006, p. 24).

Para Sanches Filho (2013, p. 369),

*Políticas Sociais como políticas públicas podem ser compreendidas de acordo com a sua natureza, seu processo e seus conteúdos. Elas envolvem planos, ações e medidas governamentais cuja implementação objetiva garantir direitos sociais, bem como enfrentar problemas decorrentes do desenvolvimento econômico, sobretudo do capitalismo e de seus períodos de crise, como pauperização, pobreza insalubridade [...].*

Yazbek (2005, p. 6) pontua a Política Social Pública garante o acesso a ações no âmbito social, econômico, cultural, político. Complementa: “[...] as políticas públicas devem estar voltadas para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado”. De acordo com Pereira (2009, p. 102).

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade, a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental.

As políticas públicas no âmbito das intervenções do Estado integram um conjunto de ações com vistas a assegurar os direitos sociais de diversos segmentos da sociedade. Sanches Filho (2013, p. 369) pontua que “[...] toda política social, ou toda decisão política” no âmbito do atendimento a situações “[...] decorrentes do desenvolvimento econômico, e que tenha, chancela de autoridade governamental” configura-se como política pública.

### 3.1.1 Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas

As políticas públicas que atendem comunidades quilombolas visa garantir os direitos sociais que outrora foram omitidos por parte do Estado, aos povos quilombolas. As políticas públicas que alcançam estas comunidades é resultado de um processo político de lutas e reivindicações, que abriram espaço para o debate na pauta de garantias de direitos dos povos quilombolas.

Tendo como base os direitos quilombolas assegurados constitucionalmente, em 21 de março de 2003, é criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR, 2003). Cabe destacar que a SEPPIR, atualmente faz parte das secretárias que integram o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É objetivo da SEPPIR, “formular, articular, avaliar, coordenar políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e proteção dos direitos da população negra.” (SEPPIR, 2003)

Um marco na efetivação dos direitos desse grupo social, segundo Silva A. (2018) foi à criação de políticas afirmativas, cita-se, a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), instituída pelo Decreto Federal 4886/2003, tendo como finalidade reduzir as desigualdades raciais. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, criada através do Decreto Presidencial nº 640/2007. O Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE), PAC Quilombola, Territórios da Cidadania e a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial.

Ainda entre as iniciativas governamentais destinadas as comunidades quilombolas, têm-se o Programa Brasil Quilombola<sup>5</sup> (PBQ), lançado em 12 de março de 2004, com o objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas (SEPPPIR, 2013).

Por meio do Decreto 6261/2007 institui a Agenda Social Quilombola (ASQ) que trata das ações em diversas áreas:

Eixo 1: Acesso À Terra – execução e acompanhamento dos trâmites necessários para certificação e regularização fundiária das áreas de quilombo, que constituem título coletivo de posse das terras tradicionalmente ocupadas;

Eixo 2: Infraestrutura e Qualidade de Vida – consolidação de mecanismos efetivos para destinação de obras de infraestrutura (saneamento, habitação, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social;

Eixo 3: Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local - apoio ao desenvolvimento produtivo local e autonomia econômica, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando a sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades

Eixo 4: Direitos e Cidadania - fomento de iniciativas de garantia de direitos promovidas por diferentes órgãos públicos e organizações da sociedade civil, junto às comunidades quilombolas considerando critérios de situação de difícil acesso, impacto por grandes obras, em conflitos agrários, sem acesso à água e/ou energia elétrica e sem escola. (SEPPPIR, 2013, p. 10).

O papel do PBQ e ASC , segundo Arruti (2009, p. 78) “[...] é reunir sob uma mesma rubrica um conjunto de ações e propostas estabelecidas por diversos ministérios e secretarias [...]”. As comunidades quilombolas são contempladas com um conjunto de políticas de caráter universal, que garantem segurança social para os povos quilombolas, que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Dentre as políticas que atendem as comunidades quilombolas, apenas a política de regularização fundiária tem normatização própria, diferenciando da Política de Reforma Agrária.

Para explicar melhor essa questão, Arruti aponta:

A tendência é, portanto, que os quilombolas sejam pensados, de um lado, pela política fundiária, como coletividades diferenciadas e territorializadas, enquanto, de outro, as demais políticas os concebem como agregados de indivíduos mais desfavorecidos no acesso a recursos, entre eles as políticas públicas gerais. (ARRUTI, 2009, p. 84).

Não se trata, portanto de destinar políticas públicas universais, mas levar em consideração que por muitos anos essas comunidades permaneceram isoladas. Sendo assim,

---

<sup>5</sup> [...] a partir de 2016, no plano plurianual do Governo Federal (2016-2019) não há menção ao PBQ, todavia, há transferência à Agenda Social Quilombola, sem, contudo, reservar uma parte específica para explicar todas as ações voltadas especificamente para as comunidades quilombolas. (DALOSTO, 2016, p.128-129)

Dalosto (2016) afirma que os povos quilombolas, em sua maioria, não tiveram oportunidades de acesso à educação, não adquiram documentos, a saber, Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF), tal situação faz com que os quilombolas não estejam aptos a acessar algumas políticas públicas.

Diante da expansão da política social pública que pode ser acessada por comunidades quilombolas, faz se interessante abordar sobre a Política Habitacional, em especial o Programa Nacional de Habitação Rural subprograma do Minha Casa, Minha. O PNHR faz parte das ações do eixo “Infraestrutura e Qualidade de Vida” da ASQ.

### 3.2 Considerações acerca da Política de Habitação no Brasil

No cenário de passagem do período imperial para o republicano e da transição do trabalho escravo para o trabalho livre, surge o processo industrialização-urbanização no Brasil (BOTEGA, 2008).

Segundo Faria (1991, p. 102):

[...] entre 1945 e 1980 a sociedade brasileira conheceu taxas bastante elevadas de crescimento econômico e sofreu profundas transformações estruturais. Ficou para trás a sociedade predominantemente rural, cujo dinamismo fundava-se na exportação de produtos primários de base agrícola, e emergiu uma complexa e intrigante sociedade urbana industrial.

Com a transição do sistema de produção econômica do Brasil, Botega (2008, p. 5) destaca “[...] entre as décadas de 1950 e de 1960, período marcado pelo forte êxodo rural, consequência, entre outros fatores, da forte política de industrialização adotada no governo de Juscelino Kubitschek”, faz emergir as ocupações informais, os alugueis de cortiços, com isso o agravamento do problema habitacional.

As “periferias urbanas”, muitas vezes incrustadas no coração das cidades sob a forma de favelas e cortiços, marcada pela habitação precária, pelo transporte difícil e pela ausência de saneamento básico, disseminaram – se por cidades dos mais variados tamanhos e nas diversas regiões do país. (FARIA, 1991, p. 108).

A urbanização desordenada e excludente, se expressa no aumento do déficit habitacional. Lorenzetti (2001, p. 3) considera que o processo de urbanização no Brasil configurou-se como “intenso e conservador”. Para a autora “A incapacidade de associar esse processo à oferta de moradias, infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos suficientes,

tem comprometido a qualidade de vida na maioria das nossas grandes cidades”. (LORENZETTI, 2001, p. 3)

Para Lorenzetti (2001, p. 3) “A carência de moradia adequada, entendida não apenas como um mero abrigo, mas também como um conjunto de elementos ligados ao saneamento básico, educação e saúde” está entre os grandes problemas urbanos e rurais no Brasil.

Lorenzetti (2001, p. 4) ao analisar o direito à moradia adequada destaca a Declaração Universal dos Direitos Humanos que assegura o direito à moradia desde 1948, em seu artigo 25 preconiza “[...] que todos têm direito a um padrão de vida adequado à saúde e bem estar da sua família, incluindo alimentação, vestimenta, moradia, [...]”.

Ainda segundo Lorenzetti (2001, p. 4) a Declaração de Vancouver resultado da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT I) realizada na década de 70 “[...] indica um consenso internacional relativo às políticas públicas acerca dos assentamentos humanos, reafirmando a moradia adequada e os serviços como um direito humano básico [...]”, a referida declaração atribui ao Estado assegurar este direito.

A 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II), apresentada por essa autora reafirma “[...] como princípios e objetivos essenciais, a moradia adequada para todos, como um direito que deve ser progressivamente assegurado [...]” (LORENZETTI, 2001, p. 4). Destacamos ainda, a Constituição Federal do Brasil de 1988 que reconhece à moradia como direito social.

Para Lorenzetti (2001), a moradia assegurada constitucionalmente deixa de ser atribuição exclusiva das condições econômicas e produtiva do indivíduo e passa a ser de responsabilidade do Estado, que tem como obrigação garantir os direitos sociais a população. Ao longo do tempo, a política habitacional é concretizada por meio de diversas ofertas de programas para combater o déficit habitacional, como veremos no decorrer dessa subseção.

Nesse sentido, buscando atender a demanda da classe popular de baixa renda por moradia digna, é criada em 1º de Maio 1946, a Fundação Casa Popular (FCP) órgão responsável pela habitação. Azevedo e Andrade (2011) apontam que a criação da Fundação Casa Popular foi motivada por “intenções políticas”, para uma melhor compreensão os autores destacam que a “[...] ideia de uma entidade de cunho nacional destinada a habitações populares” surgiu do então deputado Juscelino Kubitschek que tomou conhecimento “[...] das atividades vitoriosas de um empresário mineiro na construção de casas populares através do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)”, considerando que tal iniciativa traria vantagem no âmbito político (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 1).



Pensada inicialmente para enfrentar os problemas habitacionais das faixas de população de baixa renda, a Fundação da Casa Popular passaria, com o Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946, a ter possibilidade de atuar em áreas complementares que fariam dela um verdadeiro órgão de política urbana lato sensu. Cibia-lhe, de conformidade com esse decreto, “financiar obras urbanísticas de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras (...)”. Era ainda de sua competência “financiar as indústrias de material de construção, quando, por deficiência do produto de mercado, se tornar indispensável o estímulo de crédito (...)”, “proceder a estudos e pesquisas de métodos e processos que visem ao barateamento de construção (...)”; “financiar as construções de iniciativa ou sob a responsabilidade de prefeituras municipais, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, de residência de tipo popular destinadas à venda, a baixo custo ou a locação, a trabalhadores, sem objetivos de lucro” (...); e, finalmente, “estudar e classificar os tipos de habitação denominados populares, tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões do país (...)”. Outra novidade do decreto foi a introdução da habitação rural “nos aspectos de construção, reparação e melhoramento”, como nova meta institucional. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 2-3).

Villaça (1986, p. 25) analisando as iniciativas propostas pela FCP afirma que “[...] houve avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão”.

Outro ponto que o Decreto menciona é o financiamento para construção, reparação e melhorias das moradias rurais (AZEVEDO; ANDRADE, 2011). Porém não especifica se as comunidades quilombolas seriam contempladas.

Conforme Azevedo e Andrade (2011) a Fundação Casa Popular, criada em 1946 não conseguiu atender as demandas habitacionais, houve pressões políticas e clientelistas direcionadas a Fundação Casa Popular, instabilidade de recursos financeiros para atender as circunstâncias adversas. A percepção que se tem da Fundação, segundo os autores é que se configurou como instituição sem prestígio, voltada a atender as demandas dos seus diretores transitórios, para cumprir os acordos políticos. Exemplo disso, é o acesso à habitação, havia muitas limitações referentes às informações sobre os programas, com isso, as famílias recorriam aos contatos políticos para garantir uma moradia.

Azevedo e Andrade (2011) enfatizam sobre alguns privilégios políticos, o cadastro de candidatos que não possuíam perfil para se enquadrarem nas seleções, inscrições depois dos prazos estabelecidos, alterações no processo de classificação e direito na escolha da unidade habitacional. Em suma, todos esses fatores supracitados, notadamente a falta de recursos financeiros levaram a extinção da Fundação Casa Popular.

Outro ponto na trajetória da política habitacional brasileira no século XX, conforme assinala Azevedo e Andrade (2011) é a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH),

criado a partir da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, cabe ao BNH investir no saneamento básico e em habitações que também atendessem a população de baixa renda. Era competência do BNH “[...] orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação”, assim, inicia uma nova fase da política habitacional no país (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 43).

Para Azevedo e Andrade (2011, p. 43-44) a estrutura do BNH está baseada em três aspectos, primeiramente as soluções do BNH não terão como referências o modelo adotado pela FCP. O segundo aspecto do modelo BNH é que “[...] os financiamentos concedidos preveem um mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajusta automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação”.

O terceiro trata-se do sistema de articulação dos setores público e privado. Ao setor público corresponde a “função de financiador principal”, já o setor privado, cabe à atribuição de execução da política habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 2011, p. 43-44). Azevedo e Andrade (2011, p. 43-44) afirmam:

O modelo parece assentar-se nos pressupostos de que: a) soluções subsidiadas, do tipo Fundação da Casa Popular, levam inescapavelmente à política clientelística; b) a capacidade administrativa do Estado é inferior à do setor privado; c) a centralização normativa e a descentralização executiva, esta última baseada no interesse próprio dos agentes executivos, seriam condições apropriadas para assegurar a eficiência do funcionamento do sistema.

Bonduki (2008, p. 75) observa que “[...] a política habitacional do regime militar podia ser equivocada, [...] mas era articulada e coerente”. Essa afirmação permite considerar que o BNH, contribuiu com os avanços da política habitacional. Dentre esses avanços Cardoso (2008) aponta o BNH enquanto órgão responsável pela gestão habitacional tinha como base um conjunto de características, tais características contribuíram com novos direcionamentos na estrutura da Política de Habitação.

Criação de um sistema de financiamento que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados (apoiado no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), chegando a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional; Criação e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, a nível central, as diretrizes gerais a serem seguidas, em nível descentralizado, pelos órgãos executivos; Criação de uma agenda de redistribuição dos recursos, que funcionou principalmente a nível regional, a partir de critérios definidos centralmente; e Criação de uma rede de agências em nível local (principalmente estadual), responsáveis pela operação direta das políticas. (CARDOSO, 2008, s.p).

O modelo de ações desenvolvido pelo BNH, segundo Bonduki (2008) em relação aos resultados quantitativos foram expressivos, durante as duas décadas que o BNH esteve como

órgão responsável pela política de habitação foi financiado “[...] 4,3 milhões de unidades novas”, destinado às classes popular e média (BONDUKI, 2008, p. 73).

No entanto, as ações do BNH não agradaram a todos, Cardoso (2008) destaca que na década de 70, o BNH foi alvo de críticas, o autor pontua alguns elementos que podem ter desencadeado diversas críticas ao BNH:

[...] sua incapacidade em atender à população de mais baixa renda (entre 0 e 3 salários mínimos). Essa incapacidade decorria das contradições intrínsecas aos dois grandes objetivos da política habitacional: o de alavancar o crescimento econômico e o de atender à demanda habitacional da população de baixa renda. Ao priorizar o financiamento para as camadas de mais alta renda, que se configuravam como demanda efetiva e que atraíam a preferência dos setores empresariais ligados à área, a atuação do Banco conseguiu de fato produzir um novo boom imobiliário, gerando efeitos multiplicadores relevantes. Já o financiamento às camadas de menor renda revelou-se inadequado para as populações mais empobrecidas (faixas de até 3 salários mínimos) e gerou uma inadimplência sistemática nas camadas de renda que conseguiram acesso aos recursos, comprimido pelo gargalo representado pela ausência de subsídios combinada ao arrocho salarial e à exigência de correção real dos débitos, dado o alto custo da moradia em relação aos níveis de rendimento. A favelização e o crescimento das periferias são apontados como consequência do fracasso e da ineficácia da ação do BNH. (CARDOSO, 2008, s.p).

Nessa perspectiva, pôde se observar que o BNH na sua criação tinha como objetivo reduzir o déficit habitacional do país enquanto órgão gestor da política habitacional, no entanto, em relação às ações do BNH, Bonduki (2008, p. 74) afirma que “[...] beneficiou a construção civil que pôde contar com uma fonte de financiamento estável para a produção de unidades prontas”, deixando de cumprir com a proposta inicial da política do BNH. Botega (2008) pontua que a lógica do BNH desde o princípio era “[...] que todas as suas operações tivessem a orientação de transmitir as suas funções para a iniciativa privada” (BOTEGA, 2008, p. 6).

Villaça (1986, p. 29) nos cita que:

[...] o verdadeiro objetivo do BHN nunca foi oferecer casa própria, especialmente à população de menor renda, mas sim o de usar a casa própria (se possível até mesmo para a população de menor renda) para promover a acumulação.

Assim,

[...] o SFH/BNH era na verdade um eficaz agente de dinamização da economia nacional desempenhando um importante papel junto ao capital imobiliário nacional, fugindo do seu objetivo principal, pelo menos o que era dito, de ser o indutor das políticas habitacionais para superação do déficit de moradia. (BOTEGA, 2008, p. 7).

Enfim, ao longo da gestão do BHN as classes populares, não contaram com um expressivo número de moradias destinadas a esse setor, os financiamentos do BNH atenderam significativamente as classes de poder aquisitivo mais elevado.

No entanto, Bonduki (2008) pontua que a crise econômica da década de 80 somado ao aumento significativo da redução de empregos, salários e o índice elevado da inflação desestabilizaram o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Diante dessa conjuntura, Bonduki (2008) assinala que o SFH diminuiu sua capacidade de investimento, “[...] devido à retração dos saldos do FGTS e da poupança e aumento da inadimplência” (BONDUKI, 2008, p. 75), diante dessa situação a atuação do SFH desequilibrou.

Botega (2008) destaca que o SFH/BNH não resiste à crise inflacionária que o Brasil atravessou nos anos 80. O autor conclui “Esta crise levou a uma forte queda do poder de compra do salário, principalmente da classe média, o público que havia se tornado alvo das políticas habitacionais deste sistema” (BOTEGA, 2008, p. 9).

Segundo Bonduki (2008, p. 75):

Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as Cohab's, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências: ele havia se tornando uma das instituições mais odiadas do país.

Bonduki (2008), Cardoso (2008) e Santos (1999) observam que com a extinção do BNH em 1986 a gestão da política habitacional passou por diferentes órgãos públicos. Contudo esse processo de mudanças incorreu na deficiência de solução para equacionar o problema habitacional. Entre os órgãos que foram responsáveis pela questão urbana e habitacional, Santos (1999, p. 19) destaca:

Em um período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, transformou-se em Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, finalmente, foi extinto em 1989, quando a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (ao qual o BNH era formalmente ligado). As atribuições na área habitacional do governo, antes praticamente concentradas no BNH, foram pulverizadas por vários órgãos federais, como o Banco Central (que passou a ser o órgão normativo e fiscalizador do SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o ministério urbano do momento (formalmente responsável pela política habitacional) e a então Secretaria Especial de Ação Comunitária, a responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos.

Ademais, faz-se referência aos rumos que a política habitacional tomou a partir dos anos 90. Santos (1999) pontua que a política habitacional se agravou na gestão do governo Fernando Collor. Nesse mesmo sentido Botega (2008, p. 12) acrescenta que enquanto Fernando Collor esteve na presidência da república “[...] as políticas brasileiras passam a ter uma forte orientação rumo ao neoliberalismo, o que acabou aprofundando o quadro de crise da área habitacional”.

Da mesma forma, Bonduki (2008) ao analisar a política habitacional durante a gestão do então presidente Fernando Collor, pontua que os casos de corrupção nos repasses de recursos do FGTS levaram a uma paralisação dos financiamentos na área habitacional por alguns anos.

Para além dessas questões apresentadas, Botega (2008) chama atenção para o caos que aconteceu na execução do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH). O referido plano tinha como meta a produção de “245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas”. (SANTOS, 1999, p. 21). Santos (1999) destaca que o tempo de produção das moradias se estendeu por mais “18 meses” e 35 mil unidades habitacionais foram reduzidas. Tal situação ocorreu devido a questões de cunho clientelista. Entretanto, após um quadro de crises na área habitacional e o impeachment de Collor os programas habitacionais assumem um novo formato.

Para Santos (1999), na gestão de Itamar Franco os programas habitacionais passam a ser geridos pelo Ministério do Bem-Estar Social passando por modificações na estrutura, entre as mudanças estão à participação de conselhos com representantes da sociedade civil, além da participação do poder público local, contribuindo para controle social e transparência na gestão dos programas. Além disso, o autor menciona que, esse modelo de gestão contribuiu para auxiliar a política habitacional na modalidade popular. Têm como exemplos, os programas Habitar-Brasil e Morar- Municípios, ambos serviram de bases para elaborações de programas com o mesmo objetivo.

Nestes termos, Raichellis (2008, p. 4), considera “[...] conselhos aparecem como um constructo institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro”. Os conselhos gestores, notadamente os conselhos de habitação tem um papel importantíssimo nas decisões e elaborações dos programas habitacionais.

Importante mencionar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que tinha como prioridade atender famílias com renda entre três e seis salários mínimos. O PAR foi

criado no de ano de 1999, pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) com fito de financiar novas produções de unidades habitacionais. Segundo Cardoso (2008 s.p):

O Programa de Arrendamento Residencial foi apresentado pela CEF, em 1999, como uma alternativa efetiva para o atendimento à baixa renda, que não estava incluída nos programas Carta de Crédito. Articulando recursos do FGTS e OGU, o programa permitiu um certo grau de subsídio, possibilitando prestações mais baixas. Além disso, uma nova engenharia financeira estabeleceu o formato de arrendamento, que simplificaria a gestão da inadimplência. Do ponto de vista institucional, governos municipais e estaduais participam através do cadastro e seleção prévia dos adquirentes e eventualmente através da doação de terrenos e na redução de exigências urbanísticas, visando redução de custos. Com base neste cadastro, empresas privadas organizaram empreendimentos e receberam os financiamentos diretamente da CEF. Embora tenha contribuído para atender uma parcela importante da demanda habitacional, o programa tendeu a se concentrar na franja superior da faixa de renda pretendida [...]

Posta desta forma, pôde se observar que a política habitacional durante pós-BNH, passou por períodos de desarticulação, com isso houve a redução dos investimentos, a não efetivação dos programas, além do não cumprimento das metas estabelecidas.

Diante disso Cardoso (2008, s.p) destaca:

É evidente que o quadro das necessidades habitacionais no país impõe a prioridade a ser conferida aos setores de mais baixa renda (até 3 salários mínimos de renda familiar). Essa prioridade, que é consenso entre os técnicos do setor é, no entanto, dificultada por alguns fatores limitadores. Experiências anteriores mostram que, na ausência de programas mais universais de oferta, os programas focalizados nas camadas inferiores de renda tendem a ser disputados por camadas de renda superior (seja através de pressão para sua alteração, seja através da aquisição – formal ou informal – das moradias produzidas).

Com a criação do Ministério das Cidades, na gestão do governo Luís Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, a política habitacional passa a ser compreendida na sua totalidade, ou seja, consideram-se a definição de moradia adequada já referida anteriormente.

Segundo Bonduki (2008, p. 96),

O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades.

Cabe destacar que a criação do Ministério das Cidades foi inspirada no Projeto Moradia<sup>6</sup>, para contribuir com o equacionamento dos problemas habitacionais propostos pelo referido projeto. Como assevera Cardoso e Aragão (2013, p. 28) o Projeto Moradia propunha:

Criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um novo ministério. Gestão Democrática da Política Habitacional e Urbana, a partir da criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de habitação que deveriam definir as diretrizes e realizar a alocação de recursos da política habitacional nos 3 níveis de governo. Aprovação do projeto de lei de iniciativa popular de instituição do Fundo Nacional de Habitação, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional. Retomada do financiamento habitacional para as camadas médias (SBPE), visando concentrar ao máximo os recursos do FGTS no financiamento para a baixa renda. Articulação da política habitacional com a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária.

Muito se avançou após a criação do Ministério das Cidades. Cabe destaque para a realização da Conferência Nacional das Cidades, que aconteceu no ano de 2003, o funcionamento do Conselho das Cidades, em 2004. Ainda no ano de 2004, entre as aprovações do Conselho está a Política Nacional de Habitação. A Política Nacional de Habitação<sup>7</sup> cabe destacar incorporou as propostas do Projeto Moradia. A PNH visa garantir à população, especialmente os segmentos de baixa renda, a promoção ao acesso à moradia digna, tendo por base seus princípios, objetivos e diretrizes. (BRASIL, 2004)

Dentre os instrumentos da nova PNH, têm-se o Sistema Nacional de Habitação (SNH). O SNH inclui dois subsistemas de habitação, o de mercado e habitação de interesse social. O primeiro destinado a atender e expandir moradia para classe média, o segundo destinado a produção de moradias populares. Os demais são o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab<sup>8</sup>).

Ademais foram criados através da Lei federal 11.124/05 o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). (BRASIL, 2010). Segundo Bonduki (2009, p. 10), além da criação do SNHIS a mesma lei “[...] exigiu de estados e municípios a criação de uma estrutura institucional, com

<sup>6</sup> O Projeto Moradia foi uma iniciativa do Instituto Cidadania, coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva o projeto foi concluído em 2000 e apresentou soluções concretas para o problema do déficit habitacional no Brasil. (INSTITUTO LULA)

<sup>7</sup> A Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades (ConCidades) – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do Ministério das Cidades, constitui-se no principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo federal. (BRASIL, 2010, p. 11)

<sup>8</sup> O PlanHab é, portanto, um instrumento da PNH por meio do qual se estabelece a retomada do processo de planejamento habitacional no país, a partir da formulação de estratégias para o enfrentamento das necessidades habitacionais. (BRASIL, 2010, p. 12).

fundo, conselho e plano de habitação, para que tivessem acesso aos recursos federais”, como bem afirma Cardoso e Aragão (2013, p. 34):

A lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seria fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Os Fundos de HIS seriam os mecanismos que permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os recursos federais ou estaduais que lhes fossem repassados. Ao mesmo tempo os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS. O fortalecimento da esfera estatal local indicava a necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional.

Embora a política habitacional tenha avançado e conquistado uma maior representatividade, a partir da criação do Ministério das Cidades. Alguns impasses em relação à implementação da PNH, “[...] esbarra em forte resistência da equipe econômica do governo que mantém inalteradas as mesmas regras de restrição de gastos em vigência no governo anterior” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 29). Destaca-se entre essas restrições o caso do Fundo Nacional de Habitação. Conforme Bonduki (2009) o Fundo Nacional de Habitação era um compromisso do presidente Lula, no entanto uma grande oposição ao fundo foi composta pela equipe econômica. Observa-se que a lei de implementação do Fundo é datada de 2005, porém no seguinte ano que foi instalado. “Em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel” (BONDUKI, 2009, p. 10).

Outro instrumento da nova PNH de 2004 que se faz importante abordar é Planhab. Como assinala Bonduki (2009) o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), visa formular estratégias a logo prazo nos segmentos público e privado, para equacionar as demandas habitacionais no país em médio e longo prazo.

O déficit habitacional, acumulado ao longo de décadas e a demanda habitacional futura representam um desafio de cerca de 31 milhões de novos atendimentos habitacionais até 2023. Diante da complexidade e da escala dos desafios postos nesse setor, é preciso garantir a continuidade dos recursos e dos principais programas habitacionais. Programas de urbanização de assentamentos precários e de produção habitacional demandam modelos mais efetivos e sustentáveis de recursos e subsídios para as famílias de baixa renda que ainda não conseguem acessar financiamento pelos meios tradicionais do mercado. (BRASIL, 2010, p. 5).

Outro avanço no âmbito da política habitacional foi o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). O MCMV instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Criado em 25 de março de 2009, pela Medida Provisória nº 459 e regulamentado pelo Decreto nº 6.819, de



13 de abril de 2009, o PMCMV foi transformado na Lei nº 11.977/09. Segundo Cardoso e Aragão (2013) a meta inicial do Programa MCMV era a construção de um milhão de moradias, com valores R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões originados do Orçamento Geral da União (OGU) e R\$ 7,5 bilhões do FGTS. Assim, Fix e Arantes (2009, p. 1) pontuam:

O objetivo declarado do governo federal é dirigir o setor imobiliário para atender à demanda habitacional de baixa renda, que o mercado por si só não alcança. Ou seja, é fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não tiveram como adquirir a mercadoria moradia de modo regular e formal.

O Programa Minha Casa, Minha Vida estabelece “[...] um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 35) criando condições para geração de emprego e renda aos trabalhadores da construção civil.

No entanto, o desenho do MCMV em relação à provisão das unidades habitacionais, nos faz lembrar as características da política habitacional da gestão FCP e BNH. Sobre essa questão Fix e Arantes (2009 p. 2-3),

97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS, são destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas, e apenas 3% a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais, para produção de habitação urbana e rural por autogestão.

Diante dos rumos que a Política Habitacional tem tomado pôde se observar o direito à moradia digna, assegurado constitucionalmente como mercadoria. No caso do programa Minha Casa, Minha Vida, Cardoso e Aragão (2009) observam que há contradições na estrutura do MCMV. Dentre essas contradições os autores destacam “[...] os objetivos de combater a crise, estimulando a economia, e os objetivos de combater o déficit habitacional”; a segunda contradição decorre do privilégio gozado pelo setor privado como o “agente fundamental” na provisão das habitações, não levando em consideração, “[...] outras alternativas de produção baseadas na produção pública ou na autogestão, coletiva ou individual” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44).

O programa MCMV é caracterizado por diversas maneiras de atendimento ao público alvo, considerando a localização da unidade habitacional na zona urbana ou zona rural, rendimento familiar de 0 a 10 salários mínimos (BRASIL, 2016). Dito isso, o programa se divide em modalidades que abrangem todas as regiões e municípios do Brasil, a saber,

Minha Casa Minha Vida Urbano: Se a sua família tem renda mensal de até R\$ 1.800,00 você pode ser atendido por uma dessas modalidades: MCMV Faixa 1, MCMV Faixa 1 - Entidades, MCMV Faixa 1 - Cidades com até 50 mil habitantes ou MCMV Faixa 1 - Financiamento. Se a sua família tem renda mensal até R\$ 6.500,00 você pode ser atendido pelo MCMV Financiamento. Minha Casa Minha Vida Rural: Se você é um agricultor familiar, trabalhador rural ou de comunidade tradicional (quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas) você pode ser atendido pelo MCMV Rural. (BRASIL, 2016).

O Minha Casa, Minha Vida Rural ou Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) foi criado pelo Governo Federal no âmbito do Programa *Minha Casa Minha Vida*, através da Lei 11.977/2009 e com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando/ampliando/concluindo uma existente. Tem como finalidade garantir subsídio financeiro possibilitando aos agricultores familiares e trabalhadores rurais o acesso à moradia (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018). A seguir trataremos sobre o PNHR no âmbito das políticas públicas para comunidades quilombolas e objeto desse estudo.

### 3.3 O Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR

O meio rural por muito tempo foi contemplado com políticas públicas destinadas a área da agropecuária, no entanto, tais políticas econômicas destinadas aos trabalhadores rurais ou agricultores não eram suficientes para as famílias permanecerem na zona rural.

A estratégia governamental de desenvolvimento e modernização agrícola aplicada no Brasil ampliou políticas públicas de ordem econômica e com o passar do tempo, constatou-se que estas não eram suficientes para a permanência das famílias nesse meio, sendo que muitas vezes essas políticas inclusive favoreciam o êxodo rural. A partir daí entende-se que a permanência das famílias no campo depende também do seu desenvolvimento, inclusão social e mínimas condições de vida, dentre as quais a moradia digna. (BOLTER, 2013 *apud* CARLOTO E ATIYEL, 2014, p.7).

Bolter, Schneider e Haas (2015, p. 467) observam que “[...] o desinteresse e o descaso do Estado ampliavam o problema habitacional rural do país”. Em linhas gerais as populações rurais, notadamente as comunidades quilombolas carregam no seu histórico as condições precárias de moradia, pouco acesso à educação, saúde e infraestrutura.

Para Bolter, Schneider e Haas (2015) até o ano de 2003 os investimentos do setor público para habitação rural foram pouco expressivos. Os autores destacam o papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA do Estado do Rio Grande do Sul na provisão de habitação rural, ambos investiram em assentamentos da reforma agrária e criação de programa estadual voltado para atender o déficit habitacional rural,

respectivamente. Tais investimentos foram exceção diante da negligência do Estado em relação a políticas públicas de habitação rural.

No entanto, Fernandes (2015) analisa que a partir das últimas décadas o movimento camponês tem contribuindo e influenciado na implementação de políticas públicas com foco no desenvolvimento rural. Cabe destacar o movimento quilombola, que através de suas lutas tem garantido nos últimos anos políticas que atendam as comunidades quilombolas. Assim, Rover e Munari (2010, p. 262-263) ponderam:

[...] o avanço para políticas sociais mais efetivas para os territórios rurais, não se deu apenas por iniciativa institucional – estatal. Com a democratização do país e a nova Constituição Federal de 1988, novos espaços de participação social e política se constituíram. Os “movimentos sociais do campo” tiveram um papel central para gerar novas pautas para as políticas de desenvolvimento rural.

Ao longo das últimas décadas o Estado tem destinado ações concretas com foco no desenvolvimento rural, inclusão social e permanência das famílias no campo. Dentre essas ações destaca-se a política de habitação concretizada através do Programa MCMV que tem entre suas modalidades o PNHR, um programa destinado ao meio rural.

O Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR foi criado pelo Governo Federal no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Lei 11.977/2009 e tem como finalidade “possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando/ampliando/concluindo uma existente” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018).

Diante disso, Silva A. (2018, p. 124) pontua:

A política de habitação para os quilombolas busca ser concretizada por meio de um programa que é bastante amplo – não sendo específico para as comunidades quilombolas – que é o Programa Nacional de Habitação Rural, que integra o Programa Minha Casa Minha Vida, que serve para auxiliar comunidades indígenas, quilombolas e de trabalhadores rurais, tais como agricultores e pescadores.

O PNHR<sup>9</sup> integra as ações do PBQ e ASQ está inserido no segundo eixo Infraestrutura e Qualidade de Vida e tem como finalidade materializar obras de infraestrutura, além de equipamentos públicos como mencionado anteriormente. Brandão, Dalt e Souza (2018, p. 87) destacam que o PBQ “[...] gerou um projeto piloto de construção de casas para famílias

---

<sup>9</sup>[...] foi firmado Acordo de Cooperação entre SEPPPIR e Caixa Econômica Federal, para implementação do programa Minha Casa Minha Vida”(SEPPPIR, 2013, p. 8).

quilombolas na comunidade Kalunga, situada no estado de Goiás.” Porém foi a partir do PNHR que se solidificou a participação das comunidades quilombolas em programas habitacionais.

O PNHR a partir da instituição da Portaria Interministerial nº 97, de 30 de março de 2016 passa por algumas reformulações. Entre as mudanças está o aumento no subsídio para produção/ampliação/reforma das unidades habitacionais (UH) e o valor da renda bruta anual dos agricultores familiares e trabalhadores rurais (BRASIL, 2016).

Assim, conforme explícito no site da Caixa Econômica Federal (2018) os subsídios concedidos para as propostas selecionadas no âmbito do Programa são:

Tabela 2 – Valores dos subsídios para construção e reforma das unidades habitacionais no âmbito do PNHR por região

REGIÃO SUL	NORDESTE, CENTRO-OESTE	REGIÃO NORTE
CONSTRUÇÃO	34.200,00	36.600,00
REFORMA/REFORMA/ AMPLIAÇÃO	20.700,00	22.100,00

**Fonte:** Página do PNHR no site da Caixa.  
Elaborado pela autora desta dissertação.

Observa-se que os valores do subsídio concedidos para construção e reforma/ampliação/conclusão, conforme apresentado na tabela 2 são mais expressivos na região Norte diferenciando das regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Segundo Brandão, Dalt e Souza (2018) tal diferença de valores está relacionada ao “custo logístico” superior na região Norte.

O PNHR está dividido em três grupos, por faixa de renda bruta familiar, baseado na divisão dos grupos os beneficiários são enquadrados no PNHR. Grupo 1: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta não ultrapasse R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais), cabe ressaltar que as comunidades quilombolas fazem parte desse grupo; Grupo 2: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta seja superior a R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais) e inferior ou igual a R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais); e Grupo 3: agricultores familiares e trabalhadores rurais cuja renda familiar anual bruta seja superior a R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) e inferior ou igual a R\$ 78.000,00 (setenta e oito mil reais) (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018).

Ademais, para que possam ser beneficiários do PNHR, os agricultores familiares ou trabalhadores rurais devem comprovar a renda familiar anual. A renda bruta anual tem como

base os rendimentos apresentados na Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) para os agricultores familiares (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018). Os membros de comunidades quilombolas comprovam sua renda familiar no programa por meio da DAP. A DAP é definida como o documento de identificação do agricultor familiar e possibilita o mesmo a participar de programas sociais.

Segundo informações do site da Caixa Econômica Federal (2018) o trabalhador rural, deve comprovar sua renda através da “[...] carteira de trabalho e os três últimos contracheques; ou contrato de trabalho; ou declaração em papel timbrado do empregador com firma reconhecida em cartório; ou comprovante de proventos do INSS, se aposentado de caráter permanente”.

Os repasses destinados para o PNHR originam-se do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Os recursos do OGU são destinados aos subsídios e os do FGTS ao financiamento, conforme explícito no site da Caixa Econômica Federal (2018).

Silva A. (2018) ao analisar o PNHR como ação do PBQ/ASQ pontua que um número baixo de comunidades quilombolas tem acessado o programa. O autor baseado em dados da Caixa Econômica Federal pontua que até ano de 2014, apenas 1700 comunidades quilombolas tinham sido contempladas com o PNHR. Diante das informações mencionadas, em 5 anos do acordo firmado entre SEPPPIR e Caixa Econômica o número de comunidades quilombolas contempladas ainda estava muito baixo.

Dados do Ministério das Cidades apontam que no ano de 2018, foram selecionadas 50 mil unidades habitacionais para a modalidade PNHR. Sendo 26% das unidades selecionadas para contratação destinadas a comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas e 12% destinadas a famílias assentadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Um recurso no valor de 1,8 bilhão destinado ao PNHR.

Segundo o site da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de Minas Gerais (FETAEMG, 2019) de modo geral entre os anos de 2009 a 2015, foram construídas aproximadamente 200 mil casas no meio rural. Ainda segundo informações da página oficial da FETAEMG, o governo federal cancelou a produção de 27 mil UH através do PNHR.

Outro ponto da estrutura do PNHR é a participação financeira do beneficiário, de acordo com o anexo I da Portaria 366, de 7 de Junho de 2018 (BRASIL, 2018a):

3.1 Os beneficiários do PNHR terão participação financeira equivalente a 4% (quatro por cento) do valor repassado para fins de edificação ou reforma da unidade habitacional.

3.1.1 A participação financeira será paga em até 4 (quatro) pagamentos anuais de igual valor, vencendo a primeira parcela no mês subsequente à liberação da última parcela da subvenção econômica relativa à execução da obra.

3.1.2 O valor da participação financeira dos beneficiários será recolhido pelos Agentes Financeiros, e creditado a favor do Tesouro Nacional pelo Gestor Operacional.

3.1.3 Em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário, fica dispensada a participação financeira das parcelas a vencer.

3.1.4 Em caso de cessão, transferência ou aluguel do imóvel antes do final do prazo de pagamento da participação financeira do beneficiário ou utilização diversa da finalidade do PNHR, será exigida a devolução do valor integral da subvenção liberada mediante quitação antecipada, sem prejuízo das penalidades previstas em lei.

De acordo com Art. 4º da Portaria 366, de 7 de junho de 2018 estão impossibilitados de acessar o programa os beneficiários que:

I - tenham figurado, a qualquer época, como beneficiários de subvenções habitacionais lastreadas nos recursos orçamentários da União, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS;

II - sejam proprietários, cessionários ou promitentes compradores de imóvel residencial em qualquer localidade do território nacional;

III - sejam detentores de financiamento imobiliário ativo, no âmbito do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), em qualquer localidade do território nacional;

IV - sejam detentores de área superior a 04 (quatro) módulos fiscais;

V - constem do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), de que trata a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Parágrafo Único. Os agricultores familiares, trabalhadores rurais e equivalentes que forem proprietários, cessionários ou promitentes compradores de um único imóvel residencial, bem como os beneficiários do PNRA que já obtiveram Crédito Instalação nas modalidades Aquisição de Materiais de Construção ou Recuperação de Materiais de Construção, somente poderão participar do PNHR na modalidade Reforma. (BRASIL, 2018a).

Para acessar o programa os beneficiários são organizados por uma Entidade Organizadora – EO. O grupo de beneficiários deve ser formado por no mínimo 4 e no máximo 50 pessoas. Podem acessar o programa agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e comunidades tradicionais. No caso das comunidades quilombolas, para acessarem o PNHR é necessário apresentar a certidão emitida pela Fundação Cultural Palmares. De acordo com o site da Caixa Econômica previamente à contratação das propostas, a Entidade Organizadora deve ser habilitada para atuar no PNHR junto ao Ministério das Cidades.

A EO pode ser representada por associações comunitárias, clube, cooperativas, fundações, sindicatos. No caso das comunidades quilombolas a SEPPIR destaca que o Acordo de Cooperação firmado entre SEPPIR e Caixa Econômica para implementação do programa MCMV tem como objetivo promover o “[...] desenvolvimento local das comunidades quilombolas por intermédio do apoio as associações quilombolas, instrumentalizando-as, técnica e conceitualmente, e aperfeiçoando sua capacidade gestora, financeira e técnico-operacional” (SEPPIR, 2013, p. 25).

De acordo com informações obtidas no site da Caixa Econômica

[...] a Entidade Organizadora é responsável por desenvolver atividades de planejamento, elaboração e implementação do empreendimento, providenciar a regularização da documentação, organização de grupos, viabilizar a contratação e acompanhar a execução dos projetos. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018).

Nesse sentido, a participação de entidades organizadoras sem fins lucrativos na execução do PNHR evidencia a ideia de que “[...] os espaços de representação social na organização e gestão das políticas sociais devem ser alargados para permitir a participação de novos e diversificados sujeitos sociais” (RAICHELLIS, 2008, p. 6).

Atualmente são parceiros do PNHR os Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, além dos agentes financeiros Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, INCRA, beneficiários, além das EO que mencionamos anteriormente. São atribuições dos atores envolvidos intermediar as operações de repasses de recursos do OGU e FGTS, estabelecer as regras e condições do programa, definir critérios de aprovação das propostas apresentadas, contratar as operações com os beneficiários do programa, acompanhar e fiscalizar a execução das obras.

Cabe sublinhar, que para gerenciar o recurso destinado à produção das Unidades Habitacionais é eleita em assembleia uma Comissão de Representantes do Empreendimento – CRE, composta por 3 membros, sendo 2 beneficiários e 1 indicado pela EO. Esta comissão é responsável pelo gerenciamento do recurso destinado a construção das UH dos 50 beneficiários, além disso, deve comparecer a agência da caixa ou banco do Brasil para realizar a abertura de uma conta bancária vinculada ao PNHR. O repasse dos recursos se dá por meio de transferências. O recurso gerenciado pela CRE é para compra do material para edificação das UH e pagamento de mestre de obras, pedreiro.

Além dos recursos para construção das UH que são gerenciados pela CRE. São destinados recursos para a Assistência Técnica (ATEC) “[...] que corresponderá às despesas

com elaboração dos projetos necessários à execução do empreendimento e à orientação técnica relativa à produção ou reforma da unidade habitacional” (BRASIL, 2018a). Adicionalmente a isso a Portaria 366/2018 assevera que a ATEC da Entidade Organizadora ou contratada por ela será prestada por profissionais credenciados no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) ou no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e Trabalho Social (TS) “[...] corresponderá às despesas da execução do trabalho de elaboração, mobilização, orientação e participação dos beneficiários no projeto” (BRASIL, 2018a) tais recursos são gerenciados pelo presidente e tesoureiro da EO. Nesse caso também é realizada a abertura de uma conta bancária vinculada ao PNHR.

Segundo a Portaria 21 a EO também deve disponibilizar equipe técnica encarregada pelo planejamento, execução e avaliação das ações de Trabalho Social, que deverá ser multidisciplinar, constituída por profissionais com experiência de atuação em Trabalho Social.

O Trabalho Social e o Projeto de Engenharia integram a estrutura do PNHR. O Trabalho Social é compreendido como componente básico dos programas habitacionais de interesse social. O Caderno de Orientações do Trabalho Social define:

É o conjunto de ações que visam promover a autonomia e o protagonismo social, planejadas para criar mecanismos capazes de viabilizar a participação dos beneficiários nos processos de decisão, implantação e manutenção dos bens/serviços, adequando-os às necessidades e à realidade dos grupos sociais atendidos, além de incentivar a gestão participativa para a sustentabilidade do empreendimento. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013, p. 4).

Paz e Taboada (2010, p. 81) destacam as diretrizes do Trabalho Social segundo o Ministério das Cidades:

Deve-se promover a capacitação dos moradores, através de suas organizações representativas para a autonomia na gestão democrática dos processos implantados. Em se tratando de intervenções com habitação verticalizada, deverá ser dada ênfase aos processos de gestão condominial em que as regras de convivência coletiva sejam discutidas e expressas pelos grupos de moradores que serão usuários desta construção. Deve-se viabilizar o processo permanente e constante de informação da população sobre o desenvolvimento do projeto físico, sendo a transparência um elemento essencial na construção do processo participativo e na relação de confiança entre técnicos e população. O Trabalho Social deverá promover parcerias para o atendimento das necessidades dos beneficiários e para a implantação das políticas sociais na área de intervenção, contribuindo para o acesso das famílias a serviços de educação, saúde, esporte, lazer, cultura, assistência social, segurança alimentar e segurança pública, dentre outras.



O Trabalho Social está dividido em eixos, ou seja, estratégias de intervenção que baseiam as ações para execução do TS. De acordo com a Portaria 21 os eixos são: Organização Comunitária, Educação ambiental e para saúde, Planejamento e Gestão do Orçamento familiar, educação para saúde e geração de trabalho e renda.

Para Paz e Taboada (2010, p. 84) tais eixos “[...] são complementares entre si”. Segundo a Portaria 21 os eixos mencionados têm as seguintes estratégias de intervenção:

Organização Comunitária: apoio ao funcionamento da Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE); articulação com as políticas públicas locais, para acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, bem como as tarifas sociais, quando necessário; outras ações apresentadas pelas Entidades Organizadoras e de interesse dos beneficiários; Educação ambiental e para a saúde - difusão de noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade; divulgação de informações sobre os recursos naturais e sobre conservação e preservação ambiental; Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar - divulgação de informações sobre organização e planejamento do orçamento familiar, e sobre a racionalização dos gastos com moradia; Educação Patrimonial - repasse de informações básicas sobre manutenção preventiva da moradia, sistemas de água, esgoto e aquecimento solar, quando for o caso; orientações sobre regularização fundiária sempre que o projeto contemplar famílias de posseiros e com pendências de direito sucessórios; e Geração de Trabalho e Renda - promoção de ações e capacitações visando o desenvolvimento das atividades da agricultura familiar e das comunidades consideradas tradicionais; divulgação de tecnologias sociais adaptadas às realidades regionais com vistas à independência econômica e inclusão social.

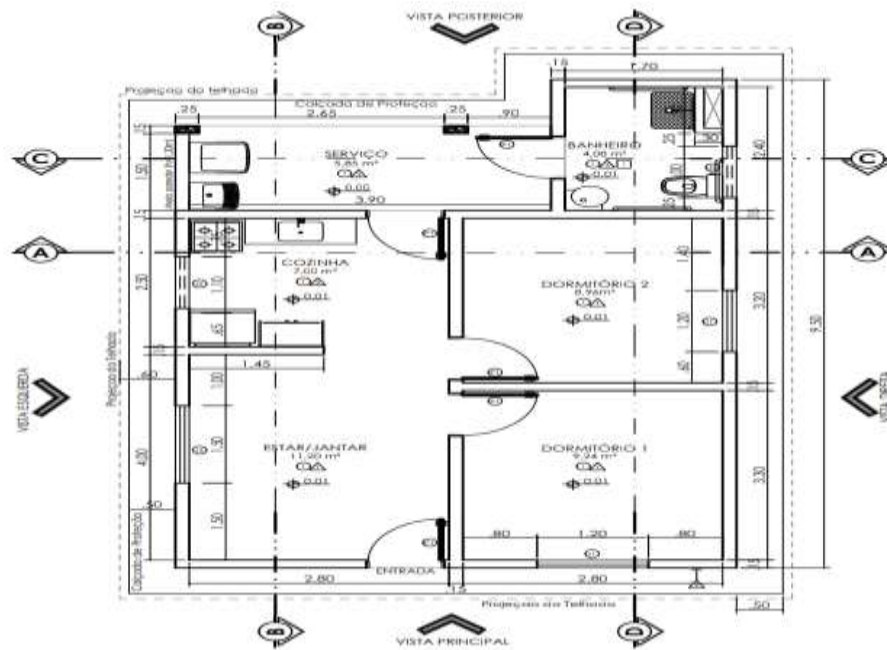
No caso das comunidades quilombolas a Portaria Nº 21 de 2014 assegura:

Os Projetos de Trabalho Social em empreendimentos voltados ao atendimento de comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais deverão considerar as peculiaridades de cada contexto, respeitando as tradições, costumes e valores locais que expressem a diversidade cultural existente e assegurando a interlocução com os agentes encarregados das políticas públicas voltadas para esses segmentos populacionais, tais como a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, os Centros de Referência do Negro e demais instituições afins. (BRASIL, 2014, p. 45).

Em relação ao Projeto de engenharia deve constar na sua estrutura de construção/reforma/ampliação/ da unidade habitacional as especificações disponibilizadas pelo Ministério das Cidades, além de respeitar a cultura local e os interesses das comunidades.

O projeto de arquitetura e engenharia será constituído no mínimo por: planta baixa, cortes, croquis de localização, projetos complementares da edificação, especificações, quantitativos, orçamento e cronograma físico financeiro e, pelo menos, 1 (um) ponto de coordenada geográfica de cada unidade habitacional. (BRASIL, 2018a).

Figura 1 – Planta Baixa



Cabe ao responsável pelo projeto de engenharia elaborar a proposta de acordo com as instruções do Ministério das Cidades, no que se refere à tipologia e padrão da Unidade Habitacional.

Para produção/reforma/ampliação das UH do PNHR são admitidos os seguintes regimes de construtivos, conforme explícito na Portaria 366/2018: “autoconstrução assistida; mutirão assistido ou autoajuda assistida; autogestão com administração direta; ou empreitada global.”.

Segundo os autores Brandão, Dalt e Souza (2018) o regime de “autoconstrução assistida”, o próprio beneficiário constrói ou reforma sua UH, porém tem-se o acompanhamento da assistência técnica.

O “mutirão assistido ou autoajuda assistida” como destaca Brandão, Dalt, Souza (2018) os próprios beneficiários do PNHR em conjunto realizam a construção da sua UH, com orientações da assistência técnica (engenheiro, mestre de obras, pedreiro). Outro regime construtivo do PNHR se refere a “autogestão com administração direta” De acordo com Brandão, Dalt e Souza (2018, p. 83)

Neste regime, a “Entidade Organizadora” fica responsável pela execução das obras e pode utilizar mão-de-obra do seu quadro de funcionários (quando houver) ou

vinculada a ela (no caso de associações representativas de comunidades tradicionais, isso significa que os moradores podem ser captados para a tarefa).

O regime de autogestão com administração direta é o mais adotado pela EO. Nesse caso a gestão dos recursos se dar pela EO. Ou seja, “[...] é a própria comunidade gerindo o processo da produção da solução de sua habitação, como forma de realizar o direito à moradia adequada” (BRASIL, 2014, p. 67).

Já no regime empreitada global, a construção das UH é realizada por uma Construtora, “[...] uma construtora contratada para a execução da obra ou dos serviços de reforma, sendo previamente definido o valor e o tempo para finalização” (BRANDÃO; DALY; SOUZA, 2018, p. 83).

É de suma importância esse processo político do PNHR, para o desenvolvimento local, inclusão, protagonismo social das famílias contempladas pelo programa. As mudanças e contribuições do PNHR na comunidade quilombola de Entre Rios será apresentado no próximo capítulo a partir dos resultados do Projeto de Trabalho Social e dos impactos nas mudanças no cotidiano das famílias em relação ao padrão arquitetônico das novas moradias.

## 4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo são tratados os resultados da pesquisa. Inicialmente será apresentada a comunidade quilombola de Entre Rios. Em seguida aborda-se sobre como o quilombo de Entre Rios acessou o PNHR. A seguir pontua os resultados do TS e as mudanças para comunidade a partir das ações desenvolvidas. Por fim, destaca as mudanças no cotidiano das famílias a partir da nova moradia, apontando as fragilidades do formato do padrão arquitetônico das moradias para a comunidade quilombola de Entre Rios.

### 4.1 O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) em comunidades quilombolas: A experiência da Comunidade Quilombola de Entre Rios, Cururupu – MA

Considerando o modelo de escravidão implantado no Brasil no período colonial, o Maranhão foi uma sociedade escravista tardia, conforme assinala Assunção (1996). Segundo este autor:

A escravidão africana teve no Maranhão alguns aspectos singulares. Até 1750 o número de africanos escravizados foi insignificante. A Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará e Maranhão obteve o monopólio do tráfico da Coroa, e trouxe 12 mil africanos para a capitania entre 1755 e 1778. Com o subseqüente desenvolvimento das fazendas de algodão e arroz, fomentado pela crescente demanda europeia por esses produtos, vieram mais 100 mil africanos, sobretudo de Guiné, Dahomey e Angola. Desta maneira, às vésperas da Independência, o Maranhão era a província brasileira com maior percentual de escravizados (78 mil, ou 55% da população). (ASSUNÇÃO, 1996, p. 69).

Faz – se importante considerar que atualmente o número expressivo de comunidades quilombolas no Maranhão está relacionado ao fluxo imigratório de africanos escravizados para trabalharem nas lavouras. A formação de quilombos no Maranhão no período da escravidão não aconteceu diferente das demais regiões do país, a constituição dessa organização social e de protesto foi em resposta ao modelo opressor que vigorava no período colonial e imperial (FIABANI, 2009).

Tais quilombos estavam situados nas fazendas da região da baixada maranhense e nos vales dos Rios Itapecuru, Mearim e Pindaré. De um modo geral, “[...] muitos quilombos foram formados após a abolição formal da escravatura, pois essa forma de organização comunitária continuaria a ser, para muitos, a única possibilidade de viver em liberdade” (SEPPPIR, 2013, p. 14).

Para Dutra (2011, p. 86) “[...] o Maranhão é um dos estados de maior significado para a cultura afrobrasileira e muito representativo do ponto de vista do movimento negro, especialmente do movimento quilombola”.

Conforme Arruti (2006) o Estado do Maranhão é apontado como um dos pioneiros nas mobilizações para a garantia da regularização fundiária. O autor destaca o trabalho realizado pelo Centro de Cultura Negra (CCN), articulado com Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, que desde 1986, vem organizando encontros, capacitações. Dentre essas mobilizações, Arruti (2006) aponta o I Encontro das Comunidades Negras Rurais do Maranhão. Desse encontro saíam propostas para as discussões na Carta Constitucional em elaboração no Congresso Nacional.

Diante de tais conquistas muito ainda precisa ser realizado para garantia dos direitos sociais dos povos quilombolas no Estado do Maranhão. São expressivos os ataques e entraves enfrentados por comunidades quilombolas maranhenses na luta pelo seu direito à terra e garantia de seu modo de vida. A luta pela garantia da territorialidade perpassa décadas, estas comunidades quilombolas vêm sofrendo com conflitos agrários, disputas pela ocupação da terra, entre fazendeiros e quilombolas, além dos casos ilícitos de grilagens.

Segundo dados da Fundação Cultural Palmares, (2018) atualmente mais de 2.685 comunidades rurais negras já foram reconhecidas como quilombos, das quais 754 estão no Maranhão. De acordo com informações coletadas nos Relatórios de Informações Sociais do Cadastro Único, o perfil socioeconômico no ano de 2018, das comunidades quilombolas certificadas no Maranhão apontam 43.930 famílias quilombolas estão cadastradas no CADÚNICO e 35.162 famílias são beneficiadas com o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2018b).

A situação das comunidades quilombolas no estado do Maranhão é preocupante. Questões relacionadas ao acesso à terra, como já referenciado anteriormente, violação de direitos, difícil acesso a serviços básicos como água, energia, saúde, educação e habitação caracterizam o contexto de contradição social em que vivem os povos quilombolas no Maranhão, e sobretudo, no município de Cururupu.

A comunidade quilombola de Entre Rios foco desse estudo, pertence ao município de Cururupu, Estado do Maranhão e está localizado a 18 km de distância da sede do município. Localiza-se entre as curvas dos rios Uru e Mirim, derivando deste encontro o nome do quilombo.

Fotografia 1 – Rio que banha a comunidade quilombola de Entre Rios



Créditos da foto: Suzana Bento.

A história contada pelos moradores e descendentes da matriarca Vicência Ribeiro fundadora da comunidade, está descrita no estatuto da Associação de Moradores do Quilombo de Entre Rios. Vicência era negra escrava fugitiva das fazendas da cidade de Guimarães – MA.

A comunidade quilombola de Entre Rios foi fundada a mais de 200 anos, conforme o relato dos mais velhos, a senhora Vicência residia numa localidade em Guimarães com nome de Entre Rios, parecida com esta comunidade que a escrava encontrou na sua fuga. A última filha de Vicência, a senhora Cecília Ribeiro, nasceu em 13 de maio de 1888 na comunidade de Entre Rios, mesma data da promulgação da Lei Áurea e veio a óbito em agosto de 1968 com 80 anos.

A economia da comunidade baseia – se na agricultura com o cultivo de mandioca para beneficiamento de farinha, milho e feijão. Na agropecuária com a criação de bovinos, suínos e aves, além da pesca e caça.

Fotografia 2 – Casa de Farinha do Quilombo de Entre Rios



Créditos da Foto: Suzana Bento.

Fotografia 3 – Produção de Farinha de Mandioca



Créditos da Foto: Suzana Bento.

A comunidade possui duas casas de farinha e uma unidade de beneficiamento da raiz da mandioca. A farinha produzida é utilizada para o consumo das famílias e seu excedente destinado ao comércio local da sede do município. Importante pontuar que a casa de farinha é um espaço de trabalho coletivo e familiar. No período de descascamento da mandioca para a produção da farinha, as mulheres da comunidade se reúnem na casa de farinha para realizar esse trabalho.

De acordo com a reportagem da TV Mirante no ano de 2019, com muito orgulho homens e mulheres moradores reproduzem o que foram repassados pelos mais antigos,

produzem cestos de cipó para armazenar a pesca, carvão e farinha. No artesanato produzem tapeçaria ofício que aprenderam com seus antepassados. Cultivam plantas medicinais para produção de medicamentos. Na culinária utilizam das formas repassadas pelos seus ancestrais há mais de 200 anos, como exemplo, na produção de bolos preparados com massa de tapioca e assados na palha de bananeira no forno de barro. Segundo o relato de Isabel Cristina moradora da comunidade a prática da pesca para alimentação era muito forte na comunidade, como também a produção de azeite de tucum para preparar as refeições diárias.

As manifestações culturais existentes na comunidade quilombola de Entre Rios são Tambor de Crioula<sup>10</sup> e Tamborinho. Segundo moradores da comunidade o tamborinho é um ritual de celebração que envolve dança entre homens e mulheres, percussão de maracás e cantigas com versos simples que retratam o cotidiano das comunidades quilombolas, essa manifestação cultural foi fundada pela senhora Zabelinha Mafra, moradora do Entre Rios.

#### Fotografia 4 – Manifestação Cultural Dança do Tamborinho



Créditos da Foto: Suzana Bento.

<sup>10</sup> Tambor de Crioula do Maranhão é uma forma de expressão de matriz afro-brasileira que envolve dança circular, canto e percussão de tambores. Seja ao ar livre, nas praças, no interior de terreiros [...] Reconhecido em 2007 como Patrimônio Imaterial da Cultura Brasileira pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Desde então, o 18 de junho se tornou Dia Nacional é marcada por festas em diversas cidades do Estado. Trazida para o Estado por escravizados de diversas regiões africanas nos séculos XVIII e XIX, como divertimento ou uma forma de louvor e pagar promessa a São Benedito. Essa manifestação afro-brasileira ocorre na maioria dos municípios do Maranhão, envolvendo uma dança circular feminina, canto e percussão de tambores. Dela participam as coreiras ou dançadeiras, conduzidas pelo ritmo intenso dos tambores e pelo influxo das toadas evocadas por tocadores e cantadores, culminando na punga ou umbigada – gesto característico, entendido como saudação e convite. (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES)



Fotografia 5 – Apresentação do Tamborinho



Créditos da Foto: Suzana Bento.

A comunidade quilombola de Entre Rios enfrenta um conjunto de expressões da desigualdade social. A realidade da comunidade quilombola de Entre rios não é diferente do contexto que estão inseridas as demais comunidades quilombolas do Brasil. Conforme já mencionado anteriormente tais comunidades são marcadas por profundas desigualdades socioeconômicas, privações de direitos e estão inseridas num contexto de vulnerabilidade social.

Tal vulnerabilidade é resultado da ineficiência da efetivação das políticas públicas sociais que asseguram o direito quilombola ao território, a educação, saúde, entre outras, podemos observar no perfil dos moradores da comunidade quilombola de Entre Rios que acessaram o PNHR, o quanto essas comunidades foram alijadas devido à invisibilidade as quais foram submetidas há décadas.

O perfil socioeconômico das famílias da comunidade quilombola que será apresentado a seguir foi realizado pela equipe técnica do trabalho social durante a elaboração do Projeto Técnico Social – PTS – da Comunidade Quilombola de Entre Rios, no ano de 2013.

Tabela 3 – Perfil do Responsável pela Família

Gênero	%
Mulheres	64
Homens	18

**Fonte:** Projeto Técnico Social comunidade quilombola de Entre Rios.  
Elaboração: Autora desta dissertação

Conforme a tabela 3: O total de 32 mulheres que foram contempladas com a UH na comunidade quilombola de Entre Rios são responsáveis pelo sustento da família. A pesquisa revelou a questão da vulnerabilidade, no que se refere a famílias chefiadas por mulheres e por idosos, foi constatado que 64% das mulheres e 2% dos idosos são chefes de família.

Tabela 4 – Faixa-etária do responsável familiar

Faixa-etária	%
Até 25 anos	28
26 a 30 anos	16
31 a 40 anos	18
41 a 50 anos	6
Acima de 59 anos	10

**Fonte:** Projeto Técnico Social comunidade quilombola de Entre Rios.  
Elaboração: Autora desta dissertação.

Como vimos na tabela 4 à maioria dos responsáveis pela família, que foram beneficiários do PNHR tem até 25 anos de idade. Em relação ao grupo étnico-racial 100% consideram-se afrodescendentes.

Tabela 5 – Escolaridade do responsável familiar

Escolaridade	%
Ensino Fundamental Completo	21
Ensino Médio Completo	12
Analfabetos Funcionais	67

**Fonte:** Projeto Técnico Social comunidade quilombola de Entre Rios.  
Elaboração: Autora desta dissertação.

O perfil traçado pelo levantamento revelou que uma porcentagem expressiva dos responsáveis pelas famílias, são analfabetos funcionais.

Tabela 6 – Trabalho e Renda do responsável familiar

Situação no Mercado de Trabalho	%
Agricultores familiares	66
Aposentados/pensionistas	6

**Fonte:** Projeto Técnico Social comunidade quilombola de Entre Rios.  
Elaboração: Autora desta dissertação.

Sobre a situação no mercado de trabalho, o responsável familiar se enquadra como agricultor familiar, possuindo um rendimento mensal de 1 salário mínimo. A ausência de

fontes de renda fazem os jovens da comunidade, buscarem os centros urbanos como Rio de Janeiro, Belém do Pará e São Luís-MA atrás de oportunidades de empregos.

Tabela 7 – Perfil da família

Composição familiar	%
Possuem apenas 2 membros	10
Possuem até 3 membros	34
Possuem 4 membros	24
Possuem 5 membros	18
Possuem 6 membros	6,0
Possuem até 7 membros familiares	8,0

**Fonte:** Projeto Técnico Social comunidade quilombola de Entre Rios.

Elaboração: Autora desta dissertação.

No que tange a composição familiar descrita na tabela acima às famílias não são compostas por muitos membros. Na comunidade muitas mulheres são solteiras e vivem com filhos.

Tabela 8 – Faixa-etária das famílias

Faixa-etária das famílias	%
Possuem crianças com até 5 anos de idade	18
Possuem crianças de 6 a 10 anos de idade	8,2
Possuem crianças de 11 a 14 anos	10,8
Possuem adolescente de 15 a 17 anos	6,2
Possuem jovens 18 a 24 anos	14,4
Possuem adultos de 25 a 59 anos	36,6
Possuem idosos acima de 60 anos.	5,7

**Fonte:** Projeto Técnico Social comunidade quilombola de Entre Rios.

Elaboração: Autora desta dissertação.

Tabela 9 – Escolaridade da família

Escolaridade da família	%
Crianças de até 5 anos	23
Entre as crianças de 6 a 10 anos	63
Crianças de 11 a 14 anos	57
Adolescentes de 15 a 17	67
Jovens e Adultos 18 a 24 anos	17,9
Jovens e Adultos de 25 a 59 anos	3,0

**Fonte:** Projeto Técnico Social comunidade quilombola de Entre Rios.

Elaboração: Autora desta dissertação.

No quesito educação, há um número significativo de crianças e adolescentes frequentando a escola. Vale ressaltar, que na comunidade não tem escolas, as crianças e adolescentes se deslocam até a sede do município para estudarem. No povoado possui apenas

o EJA – Educação de Jovens e Adultos que funciona na sede da Igreja Católica que está em construção.

Fotografia 6 – Área Interna da Igreja Católica do Quilombo de Entre Rios



Créditos da Foto: Suzana Bento.

Quanto à infraestrutura, no período do inverno a estrada fica interditada e a comunidade fica isolada. A comunidade foi contemplada com um poço artesiano para distribuição d'água canalizada para as residências, no entanto, a obra foi abandonada antes da conclusão. A comunidade quilombola de Entre Rios realizou uma denúncia no Ministério Público – MA, no entanto, a obra para conclusão do poço artesiano só foi retomado no período que as UH do PNHR já estavam em fase de construção.

Era costume no cotidiano dos moradores utilizarem o rio para lavar roupas, utensílios domésticos e tomar banho. Os moradores também utilizavam a água do rio que banha a comunidade para beber e cozinhar. Devido ao consumo da água do rio, as famílias da comunidade viviam em condições vulneráveis há alguns tipos de doenças que ocorriam com frequência, como alguns tipos de viroses e esquistossomose. No entanto, a visita da Equipe de Saúde da Família é realizada uma vez ao mês.

As moradias da comunidade antes da implementação do PNHR eram de taipa, as paredes preenchidas com madeira e barro, o piso era chão batido e em sua maioria o telhado e portas eram de palha e não possuíam fossas sépticas, utilizavam-se da vala a céu aberto. As moradias eram construídas pelos próprios moradores com ajuda dos demais moradores da comunidade e algumas ficavam mais isoladas. O barro que era utilizado na construção era retirado de dentro da própria comunidade. As casas possuem energia monofásica fornecida

pela CEMAR. Sobre o saneamento básico, o povoado não possui coleta de lixo. Os resíduos são jogados ao redor das moradias e depois queimados.

A violência da pobreza constitui parte de nossa experiência diária na sociedade brasileira contemporânea. Os impactos destrutivos vão deixando marcas sobre a população empobrecida: [...] a moradia precária e insalubre, [...] são alguns sinais que anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados da sociedade. (YAZBEK, 1999, p. 61).

#### Fotografia 7 e Fotografia 8 – Moradias de taipa da Comunidade Quilombola de Entre Rios



Créditos da Foto: Suzana Bento.

Segundo Ianni (1991) estão presentes na sociedade brasileira diversas situações a qual identificamos como aspectos importantes da questão social. Entre essas situações está a carência de moradia digna. “[...] a questão social mescla aspectos raciais, regionais e culturais, juntamente com os econômicos e políticos, isto é, o tecido da questão social mescla desigualdades e antagonismos de significação estrutural” (IANNI, 1991, p. 4).

Diante do contexto de manifestações da questão social, o Estado deve cumprir com sua função social protetiva, através de políticas públicas. Durante muitos anos as famílias da comunidade quilombola de Entre Rios viveram em condições mínimas de habitabilidade.

Salienta-se que estando ciente das dificuldades que o trabalhador rural tem em adquirir sua moradia, a Associação de Moradores Quilombolas de Entre Rios, que busca representar as demandas da mesma junto aos órgãos públicos, entre os anos de 2012 e 2013 juntamente com os associados sentiu a necessidade de buscar estratégias para solucionar este problema da comunidade, através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).

A Associação dos Moradores Quilombolas de Entre Rios, uma organização social formal é composta por um corpo diretor formado por um presidente, secretário, tesoureiro e

três suplentes todos com mandato de dois anos. Todos os membros da diretoria residem na localidade e a instituição reúne-se no mínimo uma vez ao mês.

A associação tem como uma de suas finalidades estatutárias a promoção da melhoria das condições de produção e de vida dos seus associados. Sendo assim, o projeto de construção de casas populares pelo Programa Nacional de Habitação Rural, está diretamente relacionada com as finalidades estatutárias da associação. No caso da implementação do PNHR na comunidade quilombola de Entre Rios, a Associação dos Moradores Quilombolas de Entre Rios foi à entidade proponente<sup>11</sup>.

Brandão, Dalt e Souza (2018, p. 93) chamam atenção para o papel da EO no âmbito do PNHR,

[...] é necessário nos perguntarmos acerca da capacidade de gestão da “entidade organizadora”, frente às tarefas pelas quais deve ser responsável. Isto porque a lista de “atribuições” é enorme e inclui não somente o levantamento da documentação das famílias que serão beneficiadas, mas também a articulação de pessoal técnico para produzir projetos de engenharia e arquitetura; a organização das famílias em torno da construção da proposta mais geral de habitação rural; o acompanhamento através dos técnicos da execução das obras, etc. Parece bastante evidente, que dificilmente uma associação quilombola possuirá a estrutura e mesmo a capacidade de gestão para desempenhar tais atribuições. [...] a forma que o programa adquire, quando colocado em funcionamento, depende das possibilidades dos implementadores, que em geral carregam limitações que são desconhecidas do formulador. No caso em tela, é possível supor que o “pessoal técnico” previsto no desenho da Política Nacional de Habitação Rural, que deve ser articulado pela “entidade organizadora”, será de fato, um funcionário da prefeitura, ou membro de uma ONG, que despenderá o tempo que lhe for possível, para atuar no processo.

Entre os anos de 2012 e 2013, a Associação dos Moradores Quilombolas de Entre Rios juntamente com as equipes técnica do trabalho social e engenharia inicia a elaboração da proposta do PNHR para ser apresentada a Caixa Econômica Federal. A equipe técnica para elaboração e execução do trabalho social foi composta por duas profissionais de Serviço Social e uma Cientista Social e a equipe de engenharia tinha como responsável pela elaboração, execução e acompanhamento das obras um profissional de engenharia civil.

Cabe destacar que os profissionais das equipes técnicas do TS e engenharia, são integrantes do Centro de Defesa da Vida Justiça e Paz, ONG que fez assessoria e consultoria para a Associação dos Moradores do Quilombo Entre Rios durante a elaboração e execução da proposta do PNHR.

A proposta inicial apresentada a Caixa Econômica Federal passou por algumas alterações nos projetos de engenharia e PTS, além das regulamentações do programa que mudavam constantemente. A morosidade na análise dos projetos, aliado as burocracias para

---

<sup>11</sup> Sobre isso ver subseção 3.3

aprovação da proposta gerou uma insegurança nos beneficiários da comunidade quilombola de Entre Rios.

Para Silva A. (2018, p.124) “[...] devido à burocracia, para se receber esses recursos específicos, esse programa vem alcançando poucas famílias quilombolas”. Durante a fase de análise da proposta observou-se nos relatos de muitos beneficiários que a “comunidade não ia conseguir ganhar as casas do projeto”, porque estava demorando muito e a Caixa sempre pedindo para alterar algum item dos projetos de engenharia e social.

Silva A. (2018) ao analisar as políticas públicas que atendem comunidades quilombolas, cita as considerações da SEPPIR referente ao PNHR: “[...] o número de unidades habitacionais ainda é muito baixo em comunidades quilombolas, o que demonstra a necessidade de ser construída uma política habitacional específica para os quilombolas, que inclusive respeite a sua cultura e a sua identidade” (SILVA. A. 2018, p. 124).

No ano de 2014, a comunidade quilombola de Entre Rios, foi contemplada com 50 UH do PNHR, os beneficiários estavam enquadrados no Grupo I cuja à faixa de renda (renda anual até R\$ 15.000,00<sup>12</sup>). O valor do investimento total equivalente a 1.475.000,00. A planta da casa construída na comunidade quilombola de Entre Rios dispõe de 1 sala, 2 dormitórios, cozinha área de serviço coberta (externa), circulação e banheiro.

Para construção das UH na comunidade quilombola de Entre Rios, a EO adotou como regime construtivo “autogestão e administração direta”, nesse caso a responsabilidade da execução da obra é da EO, podendo contratar a mão-de-obra da própria comunidade, “fica evidente que a “entidade organizadora” [...] – precisará de um prévio acúmulo de experiência na área da construção ou reforma de moradias, para se desembaraçar a contento desta tarefa.”(BRANDÃO, DALTE SOUZA,2018,p.95)

No caso da comunidade quilombola de Entre Rios havia poucos pedreiros, então a EO precisou contratar pedreiros de comunidades vizinhas. Vale ressaltar, que alguns conflitos entre pedreiros e beneficiários ocorreram, no entanto, em algumas situações a EO optou por substituir a mão-de-obra. Ademais, devido à presença de muitos trabalhadores de outras localidades, um grupo de mulheres da comunidade comercializavam marmita e geladinho para os pedreiros. Com isso, houve um complemento na renda dessas mulheres no período da construção das UH.

A construção das UH estava prevista para iniciar em fevereiro de 2014, com prazo de finalização para julho do mesmo ano. No entanto, devido à insuficiência de mão-de-obra

---

<sup>12</sup> Vale ressaltar que no ano que a comunidade de Entre Rios apresentou a proposta do PNHR à faixa de do Grupo I renda do era equivalente (renda anual até R\$ 15.000,00). (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2012).

local, à morosidade na liberação dos recursos, além do período que PNHR ficou paralisado por falta de recursos e períodos chuvosos na região, as 50 UH só foram concluídas no ano de 2015.

Em relação ao TS executado na comunidade quilombola de Entre Rios, este foi dividido em três etapas, conforme previsto na Portaria 21, a saber, pré-obras, obras e pós-ocupação onde são realizadas atividades baseadas em eixos definidos pela Portaria 21\2014. Tais eixos serão apresentados no decorrer do capítulo.

Na etapa pré-obras, que inicia 90 dias antes da apresentação e aprovação da proposta na Caixa Econômica, a equipe técnica social realizou várias visitas na comunidade para cumprir com as ações exigidas pelo PNHR, durante essa etapa observou-se a resistência da comunidade ao PNHR. Tal resistência estava relacionada à falta de credibilidade que os moradores da comunidade tinham no PNHR.

Durante a fase de pré-obras (PTS) ocorre a discussão do projeto integrado, que para ser mais equilibrada precisa contar com interlocução efetiva por parte da comunidade, no sentido de conhecimento do território, seus moradores e realidade socioeconômica. (BRASIL, 2014, p. 32).

Inicialmente foi realizado o cadastro, seleção e hierarquização da demanda, por meio da aplicação de questionário socioeconômico com os 50 beneficiários. Cabe destacar que os possíveis beneficiários do PNHR já haviam sido apontados pela EO e moradores da comunidade. Porém, todas as famílias residentes foram contempladas com a UH. Como afirmam os beneficiários:

Agora com esse projeto todos dá comunidade tá dentro da sua casa, né verdade isso?! (Entrevistado 5)

[...] todos tinha casa velha, quase caindo. Agora todos estamos em casa nova. (Entrevistado 17)

Através do diagnóstico socioeconômico realizado com as famílias, das atividades de informações sobre o programa, assembleias para discussões sobre a concepção do projeto, a equipe técnica social elaborou o PTS, as atividades idealizadas no PTS foram baseadas na realidade das famílias e características do território que receberiam a intervenção, identificadas pela equipe técnica durante as atividades mencionadas.

Paz e Taboada (2010) consideram o diagnóstico social como elemento fundamental na construção do trabalho social. Nesse sentido as autoras afirmam:



O diagnóstico é uma leitura da realidade, ponto de partida para o processo de planejamento do trabalho, considerado também como o marco zero para o monitoramento e avaliação dos resultados e dos impactos das ações. A elaboração do diagnóstico se baseia em diferentes informações primárias e secundárias, que relacionadas, permite chegar a uma compreensão e uma síntese de determinada situação e contexto. Por outro lado, essa leitura da realidade deve partir não apenas dos dados estatísticos e informações objetivas, mas também deve considerar as dinâmicas sociais, os conflitos e disputas, a cultura local e, especialmente, o que pensam, sentem e propõem os sujeitos que vivem no território. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 87).

No entanto, ressalta-se que quando a proposta estava em análise na Caixa Econômica, o setor da habitação da Caixa responsável pela análise, avaliação e acompanhamento do trabalho social no âmbito do PNHR, sugeriu diversas alterações nas ações propostas, como também determinou que os valores das atividades fossem diminuídos, ou seja, não levaram em consideração que as ações foram idealizadas, a partir do diagnóstico realizado com os beneficiários e as peculiaridades da comunidade quilombola. Nesse sentido, as situações burocráticas postas pela CEF ocasionam limitações e demora na elaboração e execução do PTS.

Ademais, ainda durante a fase pré-obras, por meio de assembleia com todos os beneficiários, foi realizada a eleição para a Comissão de Representantes do Empreendimento - CRE<sup>13</sup>. Os candidatos eleitos já têm um histórico de engajamento social em assuntos relativos à comunidade, formando desta forma uma comissão que agradou quase a totalidade de todos os beneficiários. Além disso, a EO sugeriu que a CRE se responsabilizasse pela distribuição do material de construção para as equipes de pedreiro, como também vigiasse o galpão que seria armazenado o material.

Na autogestão, verifica-se a criação de uma alternativa de gestão e organização popular, sendo as decisões tomadas autonomamente pela associação que congrega os participantes, a qual gerencia todo o processo de construção. Essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias, mas na construção da vida comunitária e da busca por qualidade de vida de grupos organizados a partir de movimentos populares. (BRASIL, 2014, p. 32).

---

<sup>13</sup> Ver sobre atribuições da CRE na subseção 3.3

Fotografia 9 e Fotografia 10 – Eleição da Comissão de representantes do Empreendimento –  
CRE



Créditos da Foto: Suzana Bento.

A implementação do PNHR causou mudanças positivas como citado nos relatos:

Teve uma mudança muito boa. Porque através desse projeto, depois veio muita mudança pra nós. A comunidade ficou mais reconhecida. (Entrevistado 3)

Causou coisa nova, deu uma coisa no lugar, aconteceu uma evoluída. [...] Acredito também que trouxe inclusão. (Entrevistado 1)

Melhoridade para nós. [...] A gente ficou mais animado, nosso tamborinho e tambor ficaram mais fortes. Agora a gente é conhecido. Muitos não olhavam pra nós e agora olham. (Entrevistado 4)

De bom veio melhorias, as casas, a água nas torneiras. Esse programa foi muito útil. Esse projeto trouxe muita coisa importante, eles deram cursos para gente, até as crianças aprenderam muitas coisas foi uma evolução muito boa. (Entrevistado 9)

Foi muito bom. Porque deu uma moradia melhor para as pessoas, temos um saneamento básico. Ah, a qualidade de vida ficou melhor. (Entrevistado 19)

Diante dos relatos acima, é importante pontuar que a conquista do PNHR para comunidades quilombolas representa um avanço. A implementação do PNHR é visto como algo bom que mudou a vida da comunidade. Dentre as mudanças decorrentes do programa, de acordo com o Entrevistado 4 também reacendeu as manifestações culturais existente na comunidade. Nesse sentido, importante destacar que durante as visitas da equipe técnica muitos moradores da comunidade relatavam sobre “o tamborinho e tambor que estavam muito desanimados. Que depois do falecimento de Zabelinha o tamborinho já não se apresentava como antes e as pessoas já não se interessavam mais”.

Desse modo, é necessário pensar maneiras de preservar e manter a cultura local. Durante a execução do trabalho social sempre buscou incentivar a preservação das raízes culturais, das características e identidade da comunidade. Nesse período viabilizou-se muitas apresentações do tamborinho e tambor de crioula dentro da própria comunidade, com isso despertando novamente o interesse dos participantes que atualmente já realizaram 2 festivais de tambor de crioula na comunidade.

No relato do Entrevistado 3 refere-se as mudanças que vieram para comunidade depois da implementação do PNHR. Importante pontuar que no ano de 2016 a Associação de Moradores Quilombolas de Entre Rios participou de uma Chamada Pública do Ministério do Meio Ambiente para apoio à Gestão Territorial e Ambiental de Territórios Quilombolas, cujo objetivo do Projeto Educar para preservar: Educação ambiental e sustentabilidade no Quilombo de Entre Rios foi desenvolver práticas de educação ambiental com adoção de medidas que minimizem os impactos negativos sobre o meio ambiente fundamentadas nos princípios agroecológicos, conservação da biodiversidade e a valorização permanente dos conhecimentos tradicionais e culturais para garantia de qualidade de vida na comunidade.

Adicionalmente a isso a comunidade quilombola de Entre rios, encontra-se em fase de capacitação para que futuramente possa ser desenvolvido o turismo quilombola. Tal iniciativa faz parte das ações desenvolvidas pelos estudantes de Turismo da Universidade Federal do Maranhão.

Nota-se, nos relatos que as comunidades quilombolas, na atualidade não querem mais permanecer isoladas, querem ser reconhecidas, como destacado nos relatos. No entanto, o Programa Nacional de Habitação Rural não se configura como a solução das desigualdades socioeconômicas que estas comunidades estão inseridas, decorrente da invisibilidade as quais foram submetidas durante séculos.

#### 4.2 Análise e resultados do Trabalho Social executado durante a produção das unidades habitacionais

O Trabalho Social é uma exigência do programa e reflete a concepção deste, que não se reduz a uma simples intervenção do mercado da construção civil, ou seja, o trabalho social revela a finalidade do PNHR enquanto política pública.

Consolidado em um Projeto Técnico Social o TS tem como finalidade promover atividades socioeducativas de caráter informativo, participativo e formativo com foco na mobilização e organização comunitária, geração de trabalho e renda, educação sanitária e

ambiental às famílias beneficiadas, visando à geração da autonomia, protagonismo social e gestão comunitária para viabilizar o desenvolvimento comunitário e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do Programa. (BRASIL, 2014)

A fase obras do TS inicia-se no período em que as UH começam a ser construídas, com a participação de todas as famílias que foram contempladas com a unidade habitacional. As atividades executadas durante as obras são divididas por eixos, como citado na subseção 3.3 desta dissertação. As ações do PTS da comunidade quilombola de Entre Rios, foram desenvolvidas seguindo as estratégias de intervenção exigidas no PNHHR.

O eixo sobre Mobilização e Organização Comunitária, as ações foram realizadas com foco no papel das organizações comunitárias, no acompanhamento de políticas públicas para comunidades quilombolas e articulação com o poder público municipal, para acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social, bem como as tarifas sociais, quando necessário. Segundo os Entrevistados as ações desenvolvidas no Eixo Mobilização e Organização Comunitária:

Foram importantes. Tinha coisa que a comunidade não conhecia e nem sabia como, sobre direitos e deveres. Com essas informações a gente entendeu que temos que buscar os nossos direitos também e agora sabemos onde. (ENTREVISTADO 3)

Muita coisa que a gente não sabia sobre nossos direitos de comunidade quilombola, foi declarada e a gente passou, a saber. (ENTREVISTADO, 17)

Nota-se que muitos quilombolas desconhecem as políticas públicas e têm dificuldades para acessá-las. Essas questões refletem nos problemas que as comunidades quilombolas enfrentam no dia-a-dia. Essa falta de conhecimento de como acessar as políticas públicas retrata a omissão do Estado diante das comunidades quilombolas.

Fotografia 11 – Ação realizada na execução do PTS



Créditos da foto: Equipe Técnica Social

Outro ponto importante foi o eixo Educação sanitária e ambiental, foram executadas ações sobre programas, projetos de natureza ambiental e saúde preventiva. O eixo educação patrimonial, previu ações sobre manutenção das UH, uso racional da água e energia elétrica.

Já o eixo educação financeira tratou sobre planejamento e gestão do orçamento familiar, como racionalizar os gastos com a moradia. Por fim, o eixo Geração de Trabalho e renda trabalhou ações direcionadas ao cooperativismo, a agricultura orgânica e sobre compras públicas alimentação escolar e aquisição de alimentos. Ademais, foi trabalhado um curso de capacitação de pedreiros, já que muitos beneficiários disseram que seria uma proposta interessante.

A importância das ações trabalhadas no PTS a partir dos eixos supracitados fica evidente nas narrativas obtidas através das entrevistas:

Foi muito importante a médica explicando sobre a saúde da mulher. Sobre os problemas do fumo e bebida alcoólica. As informações do meio ambiente a gente entendeu muita coisa que não estava certo aqui no sítio. (ENTREVISTADO 18)

Muito bom. Trouxe informações de saúde e meio ambiente, orçamento doméstico. Aquelas palestras foram muito boas. Hoje faço muita coisa como aprendi naqueles dias. (ENTREVISTADO, 10)

Entendi muita coisa, melhorou um pouco. A saúde aqui era ruim e com as palestras ajudou. (ENTREVISTADO, 8)

Foi muito importante o que foi falado sobre assistência social, sobre saúde, no caso o direito das mulheres, sobre se prevenir de doenças, sobre os exames que temos que fazer tudo isso ajudou porque agora da pra gente se cuidar, cuidar da saúde. [...] deixei de fazer várias coisas por ignorância, por não saber, e o trabalho social orientou sobre isso. (ENTREVISTADO 7)

É muito importante, minha casa hoje está zelada, muito bem preservada, como informaram. (ENTREVISTADO 2)

Melhorou e muito. Porque só saber de informações, sobre zelar pela casa, como economizar, como prevenir doenças, como aquela horta no quintal pode ser renda, isso tudo foi aprendizado que esses cursos trouxeram. (ENTREVISTADO, 9)

A importância das atividades foi grande. Porque aprendi uma porção de coisas que eu não sabia. Sobre saúde, como zelar a casa, sobre as hortas e vendas das hortaliças. (ENTREVISTADO, 13)

Muita coisa que eu não sabia eu aprendi. Uma coisa é assim aqui na comunidade se estragava muita fruta, agora fazemos a polpa e vendemos. E conseguimos um a melhoria na renda da casa. (ENTREVISTADO, 4)

Algumas palestras que aconteceram foram importantes. Os cursos que orientaram as mães de família como aumentar sua renda familiar, como: hortaliças em seu quintal ou de forma comunitária. Depois disso algumas famílias da comunidade estão participando do PAA programa que incrementa a renda das famílias no campo. [...] essas palestras e cursos nos instruiu melhor sobre a prevenção de doenças quando falou do câncer de mama, sobre a preservação do meio ambiente, proteger as nascentes, outra coisa que foi aprendizado foi sobre o orçamento da família, como se organizar com nossas contas do mês. (ENTREVISTADO, 19)

Muito importante, aprendemos sobre economizar a renda, prevenção de doenças e vícios. Principalmente o curso de hortaliça, porque hoje a gente tira pra alimentação, a gente consegue vender para comprar o que a gente precisa tudo depois dessas palestras e cursos. (ENTREVISTADO, 22)

Do ponto de vista dos entrevistados, as ações desenvolvidas no campo da saúde, assistência social, meio ambiente, orçamento familiar, possibilitaram aos beneficiários novos saberes e demonstra nitidamente na análise dos relatos que os beneficiários levaram para o cotidiano tais entendimentos.

As ações voltadas para o campo da geração de trabalho e renda, como resultado do processo de execução do Projeto de Trabalho Social desenvolvido na comunidade, aponta que mulheres chefes de família implantaram hortas orgânicas nos quintais e começaram a participar do Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, além disso, comercializam seus produtos em uma feira da agricultura familiar que é realizada uma vez ao mês pelo poder público municipal em Cururupu-MA.

Fotografia 12 e Fotografia 13 – Chefes de Família em horta em quintal



Créditos da foto: Suzana Bento

Fotografia 14 – Quintal produtivo



Créditos da foto: Suzana Bento.

Fotografia 15 – Criação de peixes em quintal



Créditos da foto: Suzana Bento.

Para, além disso, as ações desenvolvidas no TS da comunidade quilombola de Entre Rios, concorreu a nível nacional ao 10ª Prêmio<sup>14</sup> Caixa Melhores Práticas em Gestão Local, edição 2017-2018.

Diante dos resultados do TS, é necessário destacar que:

[...] a política habitacional tem interface com a política econômica e com todas as políticas sociais e, seu sucesso, está relacionado à complementaridade das ações e na potencialização das ações conjuntas que devem ser planejadas previamente. Um investimento em programas de habitação pode ter seus resultados comprometidos se não for acompanhado de ações intersetoriais. (PAZ; TABOADA, 2010, p. 37).

Compreende-se que a finalidade do PNHR vai além de produzir unidades habitacionais. O Programa, através do Trabalho Social proporciona atividades socioeducativas às famílias beneficiadas, visando à geração da autonomia, protagonismo social e gestão comunitária para viabilizar o desenvolvimento comunitário e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários contemplados.

As ações relacionadas aos eixos que foram trabalhados na comunidade, foram destacadas em todos os depoimentos dos entrevistados como importantes. Isso evidencia que

<sup>14</sup> O programa Caixa Melhores Práticas em Gestão Local visa selecionar, premiar e disseminar projetos, urbanos ou rurais, realizados com apoio financeiro e/ou técnico da CAIXA, e de apoiar a implementação da Agenda Habitat1 no Brasil, estimulando a reaplicação de experiências sustentáveis voltadas à gestão municipal, habitação, saneamento, infraestrutura, gestão ambiental, inclusão social, redução da pobreza, geração de renda, desenvolvimento econômico, equidade de gênero, gestão do uso e ocupação do solo, dentre outros temas-foco vinculados com categorias e subcategorias temáticas. (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017, p. 3).

o TS executado na comunidade quilombola de Entre Rios trouxe contribuições para as famílias que acessaram o PNHR.

Sobre as melhorias na qualidade de vida em comunidade a partir da execução do TS os relatos afirmam:

Ah, melhorou muito. Até porque tinha umas pessoas mais velhas que não sabiam a importância da convivência do dia-a-dia para a comunidade. (ENTREVISTADO, 19)

Trouxe muita melhoria, a convivência na comunidade mudou muito. (ENTREVISTADO, 20)

Através de todo esse trabalho do projeto das casas a gente entendeu como viver melhor em comunidade.

Ao longo da execução do PTS, a equipe técnica social buscou orientar os beneficiários sobre as mudanças que ocorreriam com a implementação do PNHR, sobre a importância da convivência em comunidade, destacando a preservação dos laços de solidariedade.

#### 4.3 Mudanças no cotidiano das famílias em relação ao padrão arquitetônico das novas moradias

Como visto anteriormente, a comunidade quilombola de Entre Rios foi contemplada com 50 UH do PNHR. As casas antes de taipa, com a implementação do programa assume um novo padrão arquitetônico.

Ao serem questionados sobre a nova moradia, os entrevistados responderam:

Olha aqui na comunidade, as casas antes era de taipa, tinha pindoba, barro, [...] o chão da casa era batido. Agora é de alvenaria. [...] e a casa fica limpa o piso. Anterior nós não tinha água em casa, não tinha nada. Nessa casa nova eu acrescentei grades nas portas e janelas e fechei a parte dos fundos porque era aberta. Mais ainda eu tenho aqui do lado o meu ranchinho onde morava. (ENTREVISTADO, 2)

A estrutura da casa na parte de trás tem dois vãos que não são fechados pra gente ter uma segurança melhor dentro de casa tem que fechar. (ENTREVISTADO, 19)

Rapaz, apesar de está com uma precisão que a minha casa estava velha. Eu gostei do feitiço da casa nova. Mas (risos) a gente tem que falar né?! A única coisa que não me agradou foi a parte de trás, cozinha e área de serviço ficou aberto, eu não gostei, não me simpatizei dessa abertura, a casa não fica segura. Dá pra entrar uma pessoa nessa abertura. (ENTREVISTADO, 17)

Estes depoimentos demonstram que para os entrevistados, a estrutura da casa não transmite segurança, ou seja, não resguarda as famílias do acesso de estranhos. Nos relatos



dos beneficiários, está expressa a preocupação em mudarem o formato da UH, devido às aberturas que ficam nos fundos da nova moradia. Embora esse padrão arquitetônico da UH, “[...] por um lado, intentam a melhoria das condições de moradia, por outro lado, vão significar nas comunidades rurais, a introdução de novos padrões, não necessariamente referenciados nas práticas e hábitos locais [...]” (SANTO, s.a).

Ao analisar os relatos que seguem, observaram-se mudanças no cotidiano das famílias depois das novas moradias.

Quem estava com suas casas caindo, hoje estão com casas novas de alvenaria com água encanada. Agora todas as famílias tem horta no quintal, ajudam suas famílias. Antes muita gente não fazia sua horta no quintal porque nas casas não tinha água encanada, a gente precisava ir até o rio pegar água pra molhar as plantas, hoje não. Agora só usar a mangueira e molhamos isso facilitou nossa vida, nosso trabalho. (ENTREVISTADO 13)

Minha filha não tinha casa boa, nem água encanada. O pessoal chega hoje da roça, cansado toma um banho em casa mesmo e descansa melhor. Não tem mais aquela necessidade de ir ao paú (rio) pegar água para as necessidades domésticas. Pode lavar roupa aqui mesmo na casa. (ENTREVISTADO, 9)

Essa casa nova facilitou, antes o banheiro era só a sintina no fundo do quintal, agora é dentro da casa isso de qualquer maneira facilitou, não precisamos sair lá fora do quintal no sereno da noite. (ENTREVISTADO, 5)

Fotografia 16 – Área de serviço da nova moradia com puxada estendida



Créditos da foto: Suzana Bento.

Cabe destacar que as famílias utilizavam do rio existente na comunidade para atender suas necessidades domésticas, dentre elas lavarem roupa e utensílios do lar. Com a construção das novas moradias, a água encanada nas residências, tais fatores contribuíram para facilitar a vida das famílias na rotina doméstica. No entanto, as famílias conservaram seus modos tradicionais de vida nessa nova realidade, sem abrir mão das tradições ancestrais. Ou seja,

observou-se que nas novas casas as famílias fizeram uma puxada de barro ou madeira, montaram um giral para atender as necessidades domésticas e construíram um pequeno fogão de barro.

Fotografia 17 – Puxada nos fundos da nova casa



Créditos da foto: Suzana Bento.

Ao serem questionados sobre essas mudanças no padrão arquitetônico das novas moradias, os entrevistados relatam:

Precisei fazer algumas mudanças, fiz uma puxada para guardar umas coisas da casa, da roça, coloquei um giral para lavar louça e nos fundos montei um fogão de barro, porque eu gosto muito. (ENTREVISTADO, 9)

Eu penso em colocar uma puxadinha, mais continuo com minha casa de taipa aqui ao lado pra guardar as coisas da roça e minha moto. (ENTREVISTADO, 10)

Nesse sentido, Costa e Mesquita (1978, p. 9) destacam:

A casa rural reflete igualmente a estratificação social na organização do espaço, do mesmo modo que suas funções. Enquanto a casa urbana se limita à função residencial, a habitação rural também abrange outras funções, como a de armazenagem e até mesmo a de beneficiamento da produção.

Ademais os entrevistados afirmam que reformaram os cômodos da nova moradia para atender suas necessidades:

Levantei a parede da área de serviço e coloquei a minha cozinha pra lá. Onde era a cozinha ficou outra sala. Deu mais espaço pra gente, mesmo a família sendo pequena. (ENTREVISTADO, 1)

Depois da entrega das casas, eu fechei a área de serviço porque quando chovia entrava água na casa, agora é a cozinha, o banheiro ficou agora é dentro da casa. O tamanho da casa ficou maior. (ENTREVISTADO, 5)

Fotografia 18 – Cozinha da nova moradia ampliada



Créditos da foto: Suzana Bento.

Fotografia 19 - Puxada na lateral da nova moradia



Créditos da foto: Suzana Bento.

Os relatos a seguir demonstram que os entrevistados têm desejo de aumentar os espaços dos cômodos da nova moradia.

Eu adorei. Só tem uma coisa que quero mudar é a cozinha, essa eu quero aumentar. Quando aposentar vou fazer isso. (ENTREVISTADO, 18)

A estrutura está boa. Mais penso em aumentar com varandas dos lados pra ter mais espaço. (ENTREVISTADO, 20)

Fotografia 20 – Cercado para plantas na frente da nova moradia



Créditos da foto: Suzana Bento.

Santo (s.a) ao analisar as formas de morar das comunidades quilombolas destaca:

[...] é necessário distinguir o particular – quilombola, do que pode ser observado enquanto traço comum da morada nas vilas e povoados. Elementos físicos, materiais, mensuráveis como o dimensionamento das casas, a área e a distribuição internas dos cômodos, os seus usos e funções, o posicionamento da casa no terreno, os afastamentos entre as casas, são fatores referenciais da análise do morar. [...] Do mesmo modo, o espaço do entorno da casa merece observação. A presença de elementos naturais como árvores que possuam algum simbolismo religioso particular também pode ser um elemento a considerar na relação entre a casa e as áreas contíguas, bem como o hábito do plantio e de criação de animais.

Segundo o depoimento do Entrevistado 19,

[...] a questão das divisórias da casa não era pra ser assim. A cozinha ficou muito pequena e sala grande. A gente tem uma sala enorme e o espaço da cozinha é muito pequeno. A cozinha é onde a mãe de família passa muito tempo. Se por acaso eu quiser aumentar vou ter que pagar e mexer na estrutura da casa.

O relato do Entrevistado 19 evidencia a insatisfação com alguns cômodos da nova moradia. De acordo com o Entrevistado 2, ter ganho a casa foi muito bom, mais se fosse maior era melhor.

Importante pontuar que o beneficiário do PNHR tem uma participação financeira dividida em quatro pagamentos anuais de igual valor, vencendo a primeira parcela no mês subsequente à liberação da última parcela da subvenção econômica relativa à execução da obra. Ou seja, os beneficiários não ganharam a unidade habitacional construída pelo PNHR,

como acredita o Entrevistado 2, cabe ao beneficiário uma contrapartida financeira, mesmo sendo prestações de valor irrisório, mas já configura-se como uma despesa para a famílias.

Nesse sentido as reformas ou ampliações que foram ou serão realizadas na estrutura da casa são novas despesas para este público-alvo. No contexto de desigualdades socioeconômicas que as comunidades quilombolas estão inseridas dificilmente poderão realizar reformas ou ampliar a nova moradia.

Contudo nos relatos a seguir nota-se a satisfação dos entrevistados com a nova moradia.

Minha filha, pra mim ta tudo bom não preciso mexer em nada. (ENTREVISTADO, 13)

Pra minha família eu gostei e estou bem contente. A casa não é muito grande nem muito pequena. É mais confortável que a outra que eu tinha. A casa nova tem como eu acomodar meus filhos e minha família que vem de fora. Essa casa tem banheiro, tem telha, um vaso sanitário confortável. A minha outra casa era de taipa e não tinha nada disso. (ENTREVISTADO, 21)

Essa casa atendeu minha necessidade, eu sou sozinho não preciso mudar nada. A única coisa que queria que as paredes fossem da cor verde. Porque verde é esperança. (ENTREVISTADO, 21)

#### Fotografia 21 – Unidade Habitacional do PNHR



Créditos da foto: Suzana Bento.

Embora o padrão arquitetônico das novas moradias construídas, a partir da implementação do PNHR na comunidade quilombola de Entre Rios configura-se como qualidade de vida para os moradores da comunidade, o padrão arquitetônico deveria está vinculado à cultura das populações quilombolas.

Percebeu-se a partir dos relatos citados anteriormente que os beneficiários do PNHR gostaram da implementação do programa, porém observou-se que o padrão das UH não corresponde ao que os moradores da comunidade quilombola de Entre Rios almejavam. Nota-se nas narrativas que as novas moradias estão sendo transformadas conforme a cultura dos beneficiários da comunidade quilombola de Entre Rios.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As comunidades quilombolas são marcadas por profundas desigualdades socioeconômicas e privações de direitos, resultado da invisibilidade às quais foram submetidas durante séculos. As lutas do movimento negro contribuíram substancialmente para a inclusão do direito quilombola no contexto das ações do Estado.

A partir de 1988, cem anos após a abolição, as comunidades quilombolas aparecem na agenda das políticas públicas. O Estado paulatinamente passa a incorporar as comunidades quilombolas nas diversas políticas públicas construídas no contexto brasileiro. Para evidenciar esse processo, cabe destacar o Programa Brasil Quilombola-PBQ que têm entre suas ações o Programa Nacional de Habitação Rural.

Esta dissertação buscou identificar as mudanças sociais provocadas na comunidade quilombola de Entre Rios, município de Cururupu-MA a partir da implementação do Programa Nacional de Habitação Rural.

Durante a elaboração da proposta da comunidade quilombola de entre rios para acessar o PNHR, notou-se a morosidade na análise e aprovação do projeto. No decorrer da pesquisa, a análise revelou que, as ações de caráter socioeducativas distribuídas nos eixos organização comunitária, educação sanitária e ambiental, educação financeira, gestão do orçamento familiar e geração de trabalho e renda, executadas na fase obras apresentou êxito e demonstram que a realização do TS durante a execução do PNHR é fundamental para o desenvolvimento comunitário e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do Programa, notadamente o eixo geração de trabalho e renda.

Percebeu-se nos relatos dos entrevistados que a partir do cultivo das hortas nos quintais as famílias garantiram segurança alimentar e conseguiram incrementar a renda familiar, além da geração da autonomia.

A análise dos resultados do Trabalho Social, durante a execução das novas moradias na comunidade quilombola de Entre Rios demonstrou que finalidade do PNHR vai além de produzir unidades habitacionais, porém muitas limitações foram postas pelo setor da Caixa Econômica Federal, responsável pela análise, acompanhamento e avaliação do TS.

No que se refere às mudanças no cotidiano das famílias a partir das novas moradias, identificou-se a partir dos relatos que o padrão arquitetônico gerou certa insegurança para os moradores. A questão da insegurança está relacionada à estrutura da nova moradia que possui cômodos com abertura

Constatou-se também que com a construção das novas moradias, a água encanada nas residências, tais fatores contribuíram para facilitar a vida das famílias na rotina doméstica. No entanto, as famílias conservaram seus modos tradicionais de vida nessa nova realidade, sem abrir mão das tradições ancestrais. Ou seja, observou-se que as famílias quilombolas adequaram suas casas conforme seus costumes e práticas cotidianas. Além disso, evidenciou que para os beneficiários as novas moradias não correspondem à cultura das comunidades quilombolas. Nesse sentido, o padrão arquitetônico deveria estar vinculado à cultura das populações quilombolas.

O PNHR contribuiu para o desenvolvimento da comunidade quilombola de Entre Rios, porém muitas limitações ainda existem na estrutura do programa. No entanto, é necessário rever o formato do PNHR, o padrão arquitetônico das moradias rurais se assemelham as moradias urbanas no âmbito do MCMV.

Desta forma, parte-se do pressuposto de que uma política pública de habitação rural deva levar em consideração o cotidiano das famílias. Quando fazemos referência a uma política de habitação direcionada às comunidades quilombolas isto se faz ainda mais necessário.

A moradia digna está relacionada com melhorias na qualidade de vida, de acordo com os objetivos do Programa Minha Casa, Minha Vida. Entretanto, o Programa Nacional de Habitação Rural não se configura como a solução das desigualdades socioeconômicas que estas comunidades estão inseridas.

Questões relacionadas ao acesso à terra, violação de direitos, difícil acesso a serviços básicos como água, energia, saúde, educação e habitação caracterizam o contexto de contradição social em que vivem muitas comunidades remanescentes de quilombos.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. W. B. de. Os Quilombos e as Novas Etnias. *In: O'DWYER, E. C. Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- ALMEIDA, A. W. B. de; PEREIRA, D. D. B. de. As populações remanescentes de Quilombos-Direitos do Passado ou Garantia para o Futuro. *In: CJF et al. Seminário Internacional as minorias e o direito (2001: Brasília)*. Brasília: CJF, 2003. p. 228-240
- ARRUTI, J. M. A negação do Território: estratégias e Táticas do Processo de Expropriação na Marambaia. *In: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos*. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 109-117
- ARRUTI, J. M. **Mocambo**: Antropologia e História do processo de formação quilombola. Bauru, SP. EDUSC, 2006.
- ARRUTI, J. M. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. *In: PAULA, M. de; HERINGER, R. (Org.). Caminhos Convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; Actionaid, 2009.
- ARRUTI, J. M. Quilombos. *In: ARRUTI, J. M. Raça: perspectivas antropológicas*. Salvador, BA: Unicamp; EDUFBA, 2008.
- ASSUNÇÃO, M. R. A memória dos tempos de cativo no Maranhão. *In: REIS, J. J.; GOMES, F. dos S. (Org.). Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder**: da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional Habitação: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BOLTER, J. A. G.; SCHNEIDER, S.; HASS, J. M. O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural. *In: GRISA, C.; SCHBEIDER, S. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. P.465-484
- BONDUKI, N. G. Do Projeto Moradia ao Minha Casa, Minha Vida. **Revista teoria e debate**, São Paulo, v. 1, n. 82, p. 1-5, mai. 2009. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.
- BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectiva no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p.70-104, jun. 2008. Disponível em: [www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf) . Acesso em: 04 abr. 2018.

BOTEGA, L. da R. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). **Revela - Periódico de Divulgação Científica da FALS**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-14, mar. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto n. 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm). Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 FEV. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 23 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatórios de Informações Sociais do Cadastro Único**. Brasília: MDS, 2018b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cartilha PNHR**. Brasília, DF: MC, 2014b. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Cartilha\\_PNH R.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Cartilha_PNH R.pdf). Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Cadernos MCidades Habitação, 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHab itacao.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portal do Ministério das Cidades**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2013b. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Interministerial nº 21, de 22 de janeiro de 2014c. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do ministério das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 23 jan. 2014. Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_25247243\\_PORTARIA\\_N\\_21\\_DE\\_22\\_DE\\_JANEIRO\\_DE\\_2014.aspx](http://www.lex.com.br/legis_25247243_PORTARIA_N_21_DE_22_DE_JANEIRO_DE_2014.aspx). Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria Interministerial nº 97, de 30 de março de 2016. Dispõe sobre o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 31 mar. 2016. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22559054/do1-2016-03-31-portaria-interministerial-n-97-de-30-de-marco-de-2016-22558945](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22559054/do1-2016-03-31-portaria-interministerial-n-97-de-30-de-marco-de-2016-22558945). Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão, 2010. Disponível em:

[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf). Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Curso de capacitação: trabalho social em programas de habitação de interesse social**. 2. ed. Brasília: MCidades/SNH; Florianópolis: NUTE/UFSC, 2014a.

BRASIL. Portaria Interministerial n° 366, de 07 de junho de 2018. Regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 jun. 2018a. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057745/do1-2018-06-08-portaria-n-366-de-7-de-junho-de-2018-21057536](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21057745/do1-2018-06-08-portaria-n-366-de-7-de-junho-de-2018-21057536). Acesso em: 23 mar. 2015.

BRANDÃO A.A, DALT. D. D, SOUZA S.C. **Comunidades Quilombolas e o Programa Nacional de Habitação Rural**. Novos cadernos NAEA. V. 21, n.1. p. 79-98, jan-abr-2018

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caderno de Orientação Técnico Social (COTS)**. Brasília, DF: CEF, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa Nacional de Habitação Rural**. Brasília, DF: CEF, 2018. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/programa-nacionalhabitacao-rural/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CARDOSO, A. L. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 95, p. 6-17, ago. 2003.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital, 2013. p. 17-65

CARLOTO, A. F.; ATIYEL, C. Políticas Sociais no meio rural: A conquista do Programa Nacional de Habitação Rural. 6º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. 2º Seminário Direitos Humanos. Capitalismo Contemporâneo na América Latina: Políticas Sociais Universais?. **Anais** [...]. Paraná: Unioeste – Campus de Toledo, 2014. p. 1-14. Disponível em: [http://cac-php.unioeste.br/eventos/Anais/servico-social/anais/TC\\_POLS\\_SOCIAIS\\_MEIO\\_RURAL\\_CONQ\\_PROGR\\_NAC\\_HABIT\\_RURAL.pdf](http://cac-php.unioeste.br/eventos/Anais/servico-social/anais/TC_POLS_SOCIAIS_MEIO_RURAL_CONQ_PROGR_NAC_HABIT_RURAL.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

CONAQ, <http://conaq.org.br/> acesso em agosto de 2019

CONAQ. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas. Manifesto pelos Direitos Quilombolas. *In*: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 267-289.

COSTA, E. V. da. **A Abolição**. 6. ed. São Paulo: Global, 1997.

COSTA, Í. B. da; MESQUITA, M. H. **Tipos de habitação rural no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 1978.

DALOSTO, C. D. **Políticas Públicas e os Direitos Quilombolas no Brasil: O Exemplo Kalunga**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lúmen Júris, 2016.

DUTRA, M. V. F. (Org.). **Direitos quilombolas: um estudo do impacto da cooperação ecumênica**. Rio de Janeiro, RJ: Koinonia Presença Ecumênica e Serviços, 2011.

FALEIROS, V. de P. Inclusão social e cidadania. Palestra proferida na ICSW32. **Anais [...]**. Brasília, DF: ICSW32, 2006. p. 1-15. Disponível em: [https://www.icsw.org/images/docs/Events/2006\\_Brazil/17\\_07\\_PDF/vicente\\_faleiros.pdf](https://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/17_07_PDF/vicente_faleiros.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

FARIA, W. E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 29, p. 89-119, mar. 1991.

FERNANDES, B. M. Políticas Públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C.; SCHBEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FREYRE, Gilberto. Casa-Grande & Senzala, 1ª edição digital. São Paulo. 2019.

FETAEMG, <http://www.fetaemg.org.br/site/ acesso> em Agosto de 2019

FIABANI, A. O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções. ANPUH XXIV Simpósio Nacional de História. **Anais da Associação Nacional de História [...]**. São Leopoldo, RS: ANPUH, 2007. p. 1-10. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Adelmir%20Fiabani.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

FIABANI, A. Os quilombos contemporâneos maranhenses e a luta pela terra. **Estudios Historicos**, Uruguay, n. 2, p.1-19, ago. 2009.

FIX, M.; ARANTES, P. F. **Minha Casa, Minha Vida: uma análise muito interessante**. Blogspot, 2009. Disponível em: <http://turcoluis.blogspot.com/2009/08/minha-casa-minhavidaanalise-muito.html>. Acesso em: 15 abr. 2016.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES . <http://www.palmares.gov.br/>, acesso em Maio de 2018

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Quadro geral de comunidades remanescentes de quilombo**. Brasília, DF: FCP, 2016. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/QUADRO-RESUMO.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, F. dos S. **Histórias de quilombolas: mocambos e comunidades de senzalas no Rio de Janeiro, século XIX**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2006.

- GOMES, L. Justiça seja feita: Direito Quilombola ao Território. *In: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos.** Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 186-195*
- HOLFLING, E.de M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes, Campinas,SP, ano XXI, n55, p30-41,nov.2001*
- IANNI, O. A questão social. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 2-10, mar. 1991.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Quilombolas**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/quilombola>. Acesso em: 02 jul. 2019.
- LEITE,I.B. O projeto político quilombola: Desafios,Conquistas e impasses. *Estudos Feministas, Florianópolis, 16(3): 424, setembro-dezembro/2008*
- LEITE, I. B. Humanidades Insurgentes: Conflitos e Criminalização dos Quilombos. *In: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos.** Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 17-40*
- LEITE, I. B. **Os quilombos no Brasil: Questões conceituais e normativas.** Florianópolis, RS: NUER/UFSC, 2000.
- LORENZETTI, B. S. M. **A questão habitacional no Brasil.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Consultoria Legislativa, 2001.
- MARIN, R. E. A. Estratégias dos Quilombolas de Jambuaçu e Projetos da Vale S.A no Moju, Pará. *In: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos.** Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 49-61*
- MARTINS, C. C. Reflexão Preliminar sobre a Categoria Quilombo em Penalva, Maranhão. *In: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos.** Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 161-168*
- MOURA, C. **Quilombos, Resistência ao Escravismo.** 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- O'DWYE, C. E. Desenvolvimento e Povos Tradicionais. *In: IVO, A. B. L. et al. **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas.** São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013. p. 123-126.*
- O'DWYE, C. E. Terras de Quilombo no Brasil: Direitos Territoriais em Construção. *In: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos.** Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 40-47*

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. **Curso a Distância, Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

PEREIRA, P. P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas (organizadoras) Ivanethe Boschetti-2 ed. – São Paulo: Cortez, 2009

PROJETO VIDA DE NEGRO/CENTRO DE CULTURA NEGRA DO MARANHÃO. A luta das comunidades negras quilombolas do Brasil pela efetivação de seus direitos. *In*: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 295-300.

RAICHELLIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. *In*. MOTA, A. E. (Org.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 1-17.

REIS, J. J. Quilombos e revoltas escravas no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 14-39, fev. 1996.

RESUMO EXECUTIVO, CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA 2006 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Departamento de Avaliação e Monitoramento

RIBEIRO, Darcy. O Povo Brasileiro: A formação e o sentido de Brasil. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Darcy. Os Brasileiros-Livro I- Teoria do Brasil. 12ª ed. Petrópolis: Vozes, 1993

ROVER, O. J.; MUNARINI, P. P. A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. **Revista Katal**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 260-269, jul./dez. 2010.

SANCHES FILHO, A. O. Políticas Sociais. *In*: IVO, A. B. L. et al. **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas**. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: FAPESB, 2013. p. 369-400.

SANTO, M. T. G. do E. **Comunidades remanescentes de quilombos: materialidades culturais na casa e na ocupação do território**. Salvador, BA: Universidade Federal da Bahia, 2011.

SANTOS, C. H. M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: IPEA, 1999. (Textos para Discussão, 654).

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SEPPPIR. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Secretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. **Guia de Políticas Públicas para Comunidades Tradicionais Quilombolas**. Programa Brasil Quilombola. Brasília, DF: SEPPPIR, 2013a. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/igualdade-racial/guia-de-politicas-publicas-para-comunidades-quilombolas>. Acesso em: 11 ago. 2018.

SEPPPIR, 2004 Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEPPPIR, 2014 Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEPPPIR, 2003 Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

SEPPPIR. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR; Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção; Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

SILVA, A. R. F. da. Políticas públicas para comunidades quilombolas: uma luta em construção. **Revista política & trabalho**, João Pessoa, v. 2018, n. 48 p. 115-128, jun. 2018.

SILVA, E. R. da. Quilombos e Quilombolas no Brasil: Comunidades Remanescentes e sua luta pelo acesso e permanência na terra. *In*: KOMINEK, A. M. V.; VANALI, A. C. (Org.). **Roteiros temáticos da diáspora: caminhos para o enfrentamento ao racismo no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. p. 433-466

SILVA, G. M. da. Vencer o Racismo Institucional: Desafios da Implementação das Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas. *In*: ALMEIDA, A. W. B. de et al. (Org.). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UEA Edições, 2010. p. 221-227

SILVA, J. C. C. da. A questão quilombola no cenário político brasileiro. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 19, n. 2, p. 26-54, jul./dez. 2013.

SILVA, J.; FERRAZ, J. Questão fundiária: a terra como necessidade social e econômica para reprodução quilombola. **GeoTextos**, Salvador, v. 8, n. 1, p. 73-96, jul. 2012.

SIMIONATO, I. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TRECCANI, G.D. Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Secretaria Executiva de Justiça; Programa Raízes, 2006.

TRIVÃOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

SNUC. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Unidade de Conservação no Brasil**. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/unidadesdeconservacao#territorios-quilombolas>. Acesso em: 02 jul. 2019.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBEK, M. C. **Estado e Políticas Sociais**. Revista Praia Vermelha. 18. ed. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2005.



## ANEXOS

ANEXO 1: ROTEIRO DA ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA  
NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE ENTRE  
RIOS-CURURUPU - MA

1. Quais mudanças causadas na comunidade a partir da implementação do Programa Nacional da Habitação Rural (PNHR) no Quilombo de Entre Rios?
2. Que importância às atividades (palestras, cursos de capacitação) do Projeto Técnico Social tiveram pra você?
3. Você acredita que o Projeto Técnico Social trouxe melhorias na qualidade de vida da sua família? Por quê?
4. Como você avalia a nova unidade habitacional(mudanças no cotidiano) ? Você acha que esse padrão arquitetônico construído pelo PNHR atende as necessidades da sua família?
5. Na sua avaliação, como foi o trabalho da Entidade Organizadora Associação de Moradores do Quilombo Entre Rios no processo de organização de implementação do PNHR?
6. Você enquanto beneficiário do programa, acredita que o processo político do PNHR trouxe inclusão social para sua família?