



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Educação e Humanidades

Faculdade de Educação

André Ricardo Fonsêca da Silva


Impacto do programa bolsa família na luta fundiária da comunidade quilombola da caiana dos crioulos: um estudo sobre cidadania

Rio de Janeiro

2015

André Ricardo Fonsêca da Silva

Impacto do programa bolsa família na luta fundiária da comunidade quilombola da caiana dos crioulos: um estudo sobre cidadania



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Emir Simão Sader

Rio de Janeiro

2015

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, André Ricardo Fonsêca da.
Impacto do programa bolsa família na luta fundiária da comunidade quilombola da caiana dos crioulos: um estudo sobre cidadania / André Ricardo Fonsêca da Silva. – 2015.
182 f.

Orientador: Emir Simão Sader.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Educação.

1. Políticas Públicas– Alagoa Grande (PB) – Teses. 2. Bolsa Família – Alagoa Grande (PB) – Teses. 3. Quilombolas – Alagoa Grande (PB) – Teses. 4. Cidadania – Alagoa Grande (PB) – Teses. I. Sader, Emir Simão. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

es

CDU 316.47(813.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

André Ricardo Fonsêca da Silva

Impacto do programa bolsa família na luta fundiária da comunidade quilombola da caiana dos crioulos: um estudo sobre cidadania

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovado em 10 de novembro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Emir Simão Sader (Orientador)
Faculdade de Educação – UERJ

Profa. Dra. Eveline Bertino Algebaile
Faculdade de Educação – UERJ

Profa. Dra. Raquel Marques Villardi
Faculdade de Educação – UERJ

Profa. Dra. Jacqueline Aline Botelho Lima
Universidade Federal Fluminense - UFF

Profa. Dra. Maria Marconiete Fernandes Pereira
Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ

Rio de Janeiro

2015

DEDICATÓRIA

A Deus, por permitir mais essa vitória. Aos meus pais, a minha família, pela paciência e carinho nestes anos.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Doutor Emir Simão Sader por toda a ajuda e demonstração de força de vontade, pela excelente orientação, apontando os melhores caminhos, dando estímulos para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores do PPFH, em especial, Gaudêncio Frigotto, Eveline Algebaile e Esther Arantes, pelos ensinamentos, dentro e fora da sala de aula, durante a época das disciplinas do Doutorado.

Aos meus amigos de trabalho pela paciência com os meus estudos.

Aos meus colegas de Doutorado, pelo companheirismo.

Aos caianistas, que permitiram que ao conhecer as suas lutas eu conseguisse crescer como cidadão.

À minha amada esposa, Cintia Fonsêca, que sonhou comigo e sempre me apoiou.

Às minhas queridas filhas, Sofia Fonsêca e Marina Fonsêca, cujos sorrisos sempre vinham à minha mente nas minhas incontáveis e cansativas viagens entre João Pessoa e Rio de Janeiro.

Aos meus pais, que sempre não mediram esforços para os meus estudos.

A todos aqueles, que embora não citados nominalmente, contribuíram direta e indiretamente para a execução deste trabalho.

Caiana Dos Crioulos
Quilombo quilombola
Caiana Dos Crioulos
É tão triste tua história.
Verdade sem conjectura

És afro descendente pura
Trabalho, ciranda, novena
E liberdade são teu lema
Negritude é só um tema
E põe-se o pífano a sibilar
Uma canção bem serena
E o zabumba a tutucar.
Caiana Dos Crioulos...
Oh, quilombolas da Caiana
De terras- mães africanas
Em navios num grande penar
Teus ancestrais vieram de lá
Da Guiné-Bissau, do Congo e de Gana
Para serra da Caiana

E o quilombo aqui está
Pra historia agora contar.
Trabalho, ciranda, novena
E liberdade são teu lema
Negritude é só um tema
E põe-se o pífano a sibilar
Uma canção bem serena
E o zabumba a tutucar.

Turantonyo

RESUMO

SILVA, André Ricardo Fonsêca da. **Impacto do programa bolsa família na luta fundiária da comunidade quilombola da Caiana dos Crioulos**: um estudo sobre cidadania. 2015. 182 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

A presente tese analisa como o Programa Bolsa Família vem impactando a luta fundiária da Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos, observando como isto tem afetado a construção e desenvolvimento da cidadania desta comunidade. Para isto, fazemos um estudo sobre o programa bolsa família, que foi criado com o fulcro de diminuir a fome, a pobreza e a desigualdade social, alcançando, paulatinamente, milhões de brasileiros, inclusive grande parcela dos quilombolas. Nesta seara percebemos que a vulnerabilidade social é uma marca presente nas comunidades quilombolas, principalmente devido à dificuldade de acesso a estas comunidades, além de uma prestação de serviços públicos não focados para sua identidade cultural. Atualmente, grande parcela dos quilombolas é beneficiária do Programa Bolsa Família e não estão conseguindo a autonomização deste programa por não haver uma política pública específica que possa estimular o desenvolvimento dos quilombolas, respeitando a cultura dos mesmos. Destacamos também que a concretização do pleito principal dos quilombolas, que é a titulação das suas terras, conforme previsto no artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, não vem sendo efetivada devido a grande burocracia para esse procedimento de titulação junto com interesses de grupos hegemônicos ligados a bancada ruralista. Para o desenvolvimento da pesquisa fizemos uso da abordagem qualitativa, concomitantemente foi feita uma pesquisa de campo, permitindo a observação direta dos fenômenos, preservando a singularidade do objeto social. Além disso, fizemos consultas a dados primários e secundários de órgãos públicos. Utilizamos como instrumentos de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, optando pela utilização da análise de conteúdo, buscando-se analisar a realidade social num grau de profundidade que ultrapasse o senso comum. Seguimos uma das técnicas específicas da análise de conteúdo, que é a análise temática. Concluiu-se que a regularização fundiária definitiva junto com a concretização de políticas públicas específicas são o caminho para construção da cidadania quilombola, pois permitirá que haja uma segurança jurídica para os quilombolas. E apenas o programa bolsa família não pode ser um propiciador da quebra do ciclo intergeracional da pobreza que muito marca a história dos povos quilombolas, precisando ser pensado de forma interdisciplinar as portas de saída da pobreza, daí a necessidade de *capabilities* para que o quilombola possa usufruir de uma cidadania plena.

Palavras-chave: Programa bolsa família. Quilombolas. Cidadania.

ABSTRACT

SILVA, André Ricardo Fonsêca da. **Bolsa Familia program's impact on land fighting maroon community of Caiana Crioulos**: a study on citizenship. 2015. 182 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

This thesis analyzes how the “bolsa família” program is reaching the land fighting Maroon Community “Caiana dos Crioulos”, noting how this has affected the construction and development of the citizens of this community. For this, we do a study on the “bolsa família” program, which was created with the purpose of reducing hunger, poverty and social inequality, reaching, gradually, millions of Brazilians, including large portion of the maroons. In this area, we realize that social vulnerability is a sign present in maroon communities, mainly due to difficult access to these communities and the provision of non-focused public services to their cultural identity. Currently, a large part of the Maroons are beneficiaries of the “bolsa família” program and are failing to empower this program because there is no specific public policy that can stimulate the development of maroons, respecting their culture. We also emphasize that the achievement of main request of the maroons, which is the titling of their lands, as written in Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act of the Federal Constitution of 1988, has not been effected due to the large bureaucracy for this titration procedure with interests of hegemonic groups linked to rural political lobby. For the development of research we made use of a qualitative approach, simultaneously was made a field survey, allowing direct observation of phenomena, preserving the uniqueness of the social object. In addition, we made visits to primary and secondary data from government agencies. We used as instruments of collection of semi-structured interviews data, opting for the use of content analysis, seeking to analyze the social reality in a depth degree that goes beyond common sense. We follow one of the specific techniques of content analysis, which is the thematic analysis. It was concluded that the final land regulation with the implementation of specific public policies are the way to build the maroon citizenship because let there be legal certainty for the maroons. And only the “bolsa família” program cannot be an enabling of the intergenerational poverty cycle break that very mark the history of the maroon people, needing to be thought in an interdisciplinary way the exit doors of poverty, then the necessity of capabilities to the maroon can enjoy full citizenship.

Keywords: Bolsa família program. Maroons. Citizenship.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição das certificações pela FCP por município.....	98
Figura 2 – Etapas para regularização quilombola	118
Figura 3 – Acesso na Caiana dos Crioulos	122
Figura 4 – CRAS Quilombola da Caiana dos Crioulos	124
Figura 5 - Proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza e indigência - 2010 .	124
Figura 6 – Crianças desnutridas em Alagoa Grande.....	125
Figura 7 – Ônibus alugado pelos caianistas.....	128
Figura 8 – Novo ônibus escolar da Caiana dos Crioulos.....	129
Figura 9 – Alagamento na estrada da Caiana	130
Figura 10 – Cajueiro divisor das terras de Caiana e Fazenda Sapé	131
Figura 11 – Horário de Funcionamento da UBSF de Caiana dos Crioulos	131
Figura 12 – Lixo queimado pelos caianistas.....	132
Figura 13 – Cano com dejetos	133
Figura 14 – Deslizamento na Estrada de Caiana	134
Figura 15 – Inacessibilidade na estrada de Caiana.....	134
Figura 16 – Jumentos abandonados na estrada de Caiana	135
Figura 17 – Casa com número da FNS.....	135
Figura 18 – Mapa de Caiana dos Crioulos elaborado pela FNS	136
Figura 19 – Croqui morfológico da Caiana dos Crioulos	136
Figura 20 – Casa de Farinha na Caiana dos Crioulos.....	137
Figura 21 – Parte interna da casa de uma caianista	138
Figura 22 – Igreja Católica de Santa Luzia localizada na Caiana dos Crioulos	138
Figura 23 – Quadro exposto na Igreja de Santa Luzia	139
Figura 24- Comemoração do Dia da Consciência Negra na Caiana.....	140
Figura 25 – Terreno íngreme da Caiana dos Crioulos	142
Figura 26 – Reunião com o grupo de idosos caianistas no CRAS de Caiana.....	146
Figura 27 – Criança retornando para casa	147
Figura 28 – Computadores do CRAS Caiana.....	148
Figura 30 – Obras da quadra poliesportiva da Caiana	155
Figura 31 – Placa da obra da quadra poliesportiva da Caiana.....	155
Figura 32 – Mutirão de quilombolas na construção da <i>Mandalla</i> na Caiana	156

Figura 33 – <i>Mandalla</i> na Caiana	157
Figura 34 – <i>Mandalla</i> atualmente na Caiana.....	157

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do IDHM no Brasil	49
Gráfico 2 – Evolução do IDHM de Alagoa Grande	50
Gráfico 3 – Trajetória da fecundidade na América Latina	69
Gráfico 4 – Evolução do gasto público social	70
Gráfico 5 – Saneamento em comunidades quilombolas	100
Gráfico 6 – Unidades habitacionais em comunidades quilombolas.....	101
Gráfico 7 – Processos de reconhecimento de comunidades quilombolas	119
Gráfico 8 - Taxa de frequência e conclusão no ensino fundamental - 1991-2010...	126
Gráfico 9 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - 2009/2011 ..	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – PTRs em vigor no Governo FHC (continua).....	65
Quadro 2 – Acompanhamento de condicionalidades do bolsa família	73
Quadro 3 – Programas federais complementares (continua)	74
Quadro 4 – Comparação Taylorista-fordista e Toyotismo	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do IDHM de Alagoa Grande.....	50
Tabela 2 – Acompanhamento da condicionalidade educação	68

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BSM	Brasil Sem Miséria
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DEM	Democratas
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCP	Fundação Cultural Palmares
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPAS	Ministério de Previdência e Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento dos Quilombolas
QUILOMBOLA	
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PBQ	Programa Brasil Quilombola

PBQ	Programa Brasil Quilombola
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLPT	Programa Luz para Todos
PNB	Produto Nacional Bruto
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROMINP	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SAS	Secretaria de Acción Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transporte
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UTE	Unidade Técnica Estadual

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	20
1	DA POBREZA	27
1.1	A pobreza no pensamento social	27
1.2	A pobreza nas constituições brasileiras	36
1.2.1	<u>A Constituição de 1824</u>	36
1.2.2	<u>A Constituição de 1891</u>	37
1.2.3	<u>A Constituição de 1934</u>	38
1.2.4	<u>A Constituição de 1937</u>	39
1.2.5	<u>A Constituição de 1946</u>	40
1.2.6	<u>A Constituição de 1967</u>	42
1.2.7	<u>A Constituição de 1969 (ec nº 01/1969)</u>	43
1.2.8	<u>A Constituição de 1988</u>	43
1.3	Dialogando com os indicadores de pobreza	45
1.4	Discutindo a pobreza na abordagem multidimensional	50
2	DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	54
2.1	Matizes teóricas dos programas de transferência de renda	56
2.2	Os programas de transferência de renda no Mercosul	58
2.3	Etapas dos programas de transferência de renda no Brasil e o programa bolsa família	61
3	DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	64
3.1	Aspectos positivos do programa bolsa família	64
3.2	Problemas enfrentados pelo programa bolsa família	70
3.3	Portas de saída do programa bolsa família	76
3.4	Necessidade da interdisciplinaridade para as discussões sobre as portas de saída do programa bolsa família	81
4	DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS	85
4.1	Escravidão x capitalismo	85
4.2	Evolução dos conceitos de quilombolas	88
4.3	A construção do artigo 68 dos ADCT	92
4.4	Políticas públicas focadas nos quilombolas	94
4.5	Dialogando sobre o programa brasil quilombola	97

5	DA CIDADANIA QUILOMBOLA	105
5.1	Discussão conceitual sobre cidadania	105
5.2	Autonomização como construção cidadã	110
5.3	A construção da cidadania quilombola permeada pelo reconhecimento fundiário	114
6	DA BUSCA DA CIDADANIA DOS CAIANISTAS	122
6.1	Conhecendo Alagoa Grande	122
6.2	Descrevendo a Caiana dos Crioulos	127
6.3	A luta fundiária da Caiana dos Crioulos	140
6.4	Políticas para construção da cidadania quilombola dos caianistas	150
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
	REFERÊNCIAS	165
	APÊNDICE A - Termo de livre consentimento	174
	APÊNDICE B - Roteiro de entrevista individual na Caiana dos Crioulos	175
	APÊNDICE C -Roteiro de entrevista com as líderes comunitárias da Caiana dos Crioulos	176
	APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com gestores na área de assistência social de Alagoa Grande	177
	APÊNDICE E - Roteiro de entrevista no Incra da Paraíba	178
	APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com professoras	179
	ANEXO A - Constituição Federal de 1988	180

INTRODUÇÃO

As políticas sociais, em tese, surgem para diminuir as desigualdades provocadas pelo meio e pela falta de oportunidades aos cidadãos menos favorecidos economicamente e/ou socialmente. Daí surgem os programas de transferência de renda, que são ações públicas assumidas pelos governos, instituições públicas estatais com ou sem participação da sociedade que tentam concretizar direitos humanos coletivos ou direitos sociais garantidos em lei, por meio da entrega de determinado valor monetário a famílias previamente cadastradas.

Neste contexto, no Brasil foi implantado, em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20.10.03, que foi transformada na Lei 10.836, 09.01.04, o programa bolsa família (PBF), resultado da unificação de diversos programas formulados nos anos 2000 (bolsa escola, bolsa alimentação e auxílio-gás). E, atualmente, o PBF é a principal estratégia brasileira para a diminuição da fome, da pobreza e da desigualdade social, alcançando milhões de brasileiros, inclusive grande parcela dos quilombolas.

A maioria dos quilombolas vive em situação de grande vulnerabilidade social, devido a dificuldade de acesso (pois, geralmente, estão em locais de difícil acesso), além de uma prestação de serviços públicos não focados para sua identidade cultural. Apesar de programas, tais como o programa Brasil quilombola (PBQ) terem sido criados no Brasil, ainda falta a concretização de várias políticas públicas específicas para este povo que historicamente foi deixado à margem pela sociedade brasileira. Isto porque, apesar da Lei Áurea, não houve uma política pública pós-abolicionista que concedesse um apoio socioeconômico. Assim, atualmente, grande parcela dos quilombolas são beneficiários do programa bolsa família e não estão conseguindo a autonomização deste programa por não haver uma política pública específica que possa estimular o desenvolvimento dos quilombolas. Tanto que a concretização do seu pleito principal, que é a titulação da terra quilombola, regulada pelo artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, é extremamente burocrática e passa por discussões no âmbito sócio-político (envolvendo a bancada ruralista e os defensores dos direitos quilombolas) e até mesmo jurídico, por envolver a interpretação que o Supremo

Tribunal Federal dará para o artigo 68 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Num primeiro momento, **a escolha do tema** estava relacionada apenas a análise sócio-jurídica do Programa Bolsa Família, devido um grupo de pesquisa que orientamos como professor da área jurídica na Paraíba. Porém, percebemos que poderíamos eleger um grupo para estudarmos o impacto do Bolsa Família. Sendo assim, escolhemos a Comunidade de Caiana dos Crioulos em Alagoa Grande-PB, por termos crescido em contato direto com essa comunidade, e também por ser um grupo de, aproximadamente 500 pessoas, onde boa parte é beneficiária desse programa. Além disso, esta comunidade já foi objeto de estudo de muitos pesquisadores, por serem peculiarmente homogêneos nas suas culturas tradicionais quilombolas. Também foi feito um apanhado teórico e empírico com o fim de demonstrarmos a necessidade da construção de uma cidadania plena por meio da busca da autonomização dos beneficiários do bolsa família de uma comunidade quilombola, permeada pela necessidade de reconhecimento territorial. Desta forma, **problematizamos**: O programa bolsa família tem impactado na luta fundiária e na construção da cidadania da Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos?

Traçamos como **objetivo principal** analisar como o programa bolsa família vem impactando a luta fundiária da Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos, observando como isto tem afetado o desenvolvimento da cidadania desta comunidade. Já os **objetivos específicos** foram: analisar a pobreza; discutir os programas de transferência de renda no contexto histórico das políticas sociais de combate à pobreza; compreender os impactos socioeconômicos do Programa Bolsa Família na diminuição da pobreza brasileira em comunidades quilombolas; explicar a luta fundiária das comunidades quilombolas brasileira; apreender os anseios dos quilombolas de Caiana dos Crioulos frente a sua luta fundiária; explicar como a cidadania dos quilombolas de Caiana dos Crioulos vem sendo afetada pela falta de titulação das suas terras e de concretização de políticas públicas intergovernamentais específicas para comunidades quilombolas que busquem a compensação das desvantagens historicamente acumuladas.

Esta tese relaciona-se à linha de pesquisa formação humana e cidadania, pois esta linha tem por objetivo efetuar pesquisas relacionadas às políticas públicas instituídas (no nosso caso estamos estudando o programa bolsa família), analisando as implicações nos processos de subjetivação e de socialização humana, que na

nossa pesquisa foi a análise da repercussão do Programa Bolsa Família na luta fundiária da Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos. Esta pesquisa foi inédita, pois não há estudos específicos com os quilombolas de Caiana dos Crioulos, no que se refere ao impacto do bolsa família, além de ser uma pesquisa que trouxe um diálogo interdisciplinar necessário, envolvendo conceitos estudados em Direito, Serviço Social, Ciência Política, Sociologia e Antropologia.

No que se refere à forma de abordagem foi utilizada a **pesquisa qualitativa**, pois permite compreender melhor a realidade vivenciada pelos sujeitos sociais (os beneficiários do PBF da Comunidade Quilombola da Caiana dos Crioulos) em sua amplitude histórica. Fez-se uma relação dinâmica entre o PBF e a luta fundiária desta comunidade quilombola, entendendo como a cidadania tem se desenvolvido nesta população. Desta forma, foram enfocados, principalmente, o processo, a significação e a concretização da cidadania dos quilombolas da Comunidade Quilombola da Caiana dos Crioulos. A escolha da abordagem qualitativa deveu-se a esta permitir uma melhor comunicação entre os sujeitos e a realidade social.

Desta feita, foi feita uma **pesquisa de campo**, pois isto permitiu que o pesquisador observasse diretamente os fenômenos pretendidos, preservando a singularidade do objeto social. Foram utilizados como instrumentos de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, que são úteis, conforme Minayo (2012) para a análise do contexto, relações e percepções em relação ao fenômeno em questão. Além disso, fez-se uso também da consulta a dados de órgãos públicos, principalmente dados que ficam alocados na Secretaria de Desenvolvimento Humano de Alagoa Grande-PB, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), Fundação Cultural Palmares (FCP), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Controladoria Geral da União (CGU).

As **entrevistas** foram feitas de forma individual, utilizando-se um roteiro de entrevista semiestruturadas, com 15 mulheres que utilizam o CRAS¹ Caiana dos Crioulos, onde foram realçadas perguntas sobre o impacto do PBF na família, cidadania e luta territorial. Foi feito um recorte por meio do CRAS Caiana dos Crioulos, pois lá constam dados de quais são as famílias que são beneficiárias do PBF. Já as entrevistas com as líderes locais se deu de forma a entender se o PBF

¹ CRAS Caiana dos Crioulos é um centro de referência de assistência social quilombola que dá apoio específico para a Comunidade de Caiana.

tem sido suficiente para abranger as necessidades sócio-jurídico-econômicas da comunidade e a necessidade do reconhecimento territorial da Comunidade para a construção de uma cidadania plena. Foi feito uso dos seguintes instrumentos para a realização das entrevistas: gravador e roteiro de entrevista (com algumas questões-tema). Foram utilizados esses instrumentos, pois o emprego de um questionário dificultaria o desenvolvimento das entrevistas, já que grande parte dessa Comunidade Quilombola é analfabeta.

Paralelamente, buscou-se fazer uma entrevista com o gestor municipal do CadÚnico e de programas sociais de transferência de renda de Alagoa Grande (onde está localizada esta Comunidade), a Secretária de Desenvolvimento Humano desta localidade e também a Coordenadora do CRAS da Caiana dos Crioulos, utilizando para isto um roteiro de entrevista semiestruturado, com o objetivo de se construir um depoimento oral sobre as percepções dos problemas enfrentados no processo de cadastramento de famílias quilombolas no CadÚnico, dificuldades na concretização e acompanhamento das condicionalidades educação, saúde e inclusão social e obstáculos para concretização de autonomização em relação ao PBF. Junto a isto, após uma pesquisa do processo de titulação de Caiana dos Crioulos no INCRA, foi realizada uma entrevista semiestruturada no setor de titulação dos quilombolas do INCRA Paraíba (que fica localizado na capital João Pessoa), para se entender a burocracia para a concretização da titulação do território da Caiana dos Crioulos.

Nesse diapasão, cabe lembrar que o depoimento oral, que é obtido por meio de entrevista semiestruturada, é uma técnica saudável para pesquisas qualitativas cujo intuito é colher informações com a intenção de complementar e ampliar a pesquisa. (LANG, 1999)

Como na pesquisa qualitativa a utilização de procedimentos diferentes é desejável, porque permite um aprofundamento do estudo, para isto foram levantados, por meio de uma **pesquisa exploratória**, dados secundários produzidos pelo MDS por meio da ferramenta SAGI, além de dados censitário do IBGE, PNAD e também do INCRA. No que se refere aos quilombolas foram levantadas informações no site da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial e da Fundação Cultural Palmares. É importante ressaltar que, apesar da nossa proposta ser qualitativa, realizamos algumas operações estatísticas simples – tais como porcentagens - de forma que nos permitiu dar ênfase a algumas informações

obtidas. Porém, destacamos que trabalhamos com significados e não com inferências estatísticas. Lembrando, portanto, o que sinaliza Minayo (2012) que, apesar de se adotar uma análise qualitativa, não se deve excluir as informações estatísticas, porém se deve voltar a percepção para variáveis como ideologias, tendências e outras características relativas ao fenômeno que será analisado.

O nosso território de estudo foi a Caiana dos Crioulos, que é uma comunidade remanescente de quilombo, localizada na zona rural do município de Alagoa Grande, na microrregião do brejo paraibano. Os sujeitos de estudo que integraram a amostra foram 15 mulheres atendidas pelo CRAS Caiana dos Crioulos que são moradoras desta comunidade. Além disso, foram entrevistadas as duas lideranças locais da Caiana para entendermos os conflitos internos existentes na comunidade.

No decorrer das entrevistas notamos a necessidade de dialogarmos também com outros sujeitos, como alguns professores que atuam ou atuaram diretamente com os caianistas, o que foi feito com duas professoras, uma que foi diretora da escola localizada na Caiana dos Crioulos e outra que ensinou para alunos quilombolas do ensino médio que tiveram que se deslocar para estudar em Alagoa Grande. Neste sentido, utilizamos também como instrumento de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, enfocando as dificuldades enfrentadas pelos alunos quilombolas da Caiana dos Crioulos e o cumprimento no currículo da escola quilombola da temática história e cultura afro-brasileira, pois esta informação é importante para compreendermos se há estímulos para a manutenção da cultura quilombola.

A análise dos dados é uma das partes mais complexas da elaboração da tese, pois, conforme lembra Minayo (2012), nesta etapa da pesquisa qualitativa deve-se caminhar focando na homogeneidade quanto nas diferenças de um mesmo meio social. Optamos pela utilização da **análise de conteúdo**, seguindo Bardin (1979). Através dessa técnica se busca analisar a realidade social num grau de profundidade que ultrapasse o senso comum, permitindo um diálogo entre a mensagem manifesta na sua inter-relação com fatores socioeconômicos, políticos, culturais, etc, que permeiam o objeto o qual nos propomos a analisar. Seguimos uma das técnicas específicas da análise de conteúdo, que é a **análise temática** que se constitui em codificação, categorização e agrupamento temático. Bardin (1979) lembra que a análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição importam

algum significado para o objetivo analítico escolhido. A análise dos dados obtidos deu-se a partir dos seguintes passos: a) pré-análise, onde foram selecionados todo o material a ser analisado (dividindo-se, inicialmente, conteúdo das entrevistas em três segmentos de atores: mulheres atendidas pelo CRAS Caiana dos Crioulos, gestores da política social de Alagoa Grande e gestora do processo de titulação da terra quilombola da Caiana dos Crioulos – INCRA-PB); b) exploração do material, onde buscamos transformar os dados brutos do texto (com o cruzamento das entrevistas dos três segmentos de atores) para que possamos atingir uma representação do conteúdo ou o núcleo de compreensão do texto, conforme preceitua Minayo (2012); c) tratamento dos resultados obtidos e interpretação, onde se procurará desvendar o conteúdo implícito, porém não manifesto das informações coletadas no campo.

Cabe ressaltar que com o cruzamento das entrevistas dos segmentos de atores, tentamos apreender se os anseios dos quilombolas extrapolam a questão da proteção cultural e de políticas de distribuição monetária, perpassando, muito mais, por uma luta por reconhecimento das terras quilombolas para a concessão de uma cidadania plena, com a autonomização das políticas sociais. Isto porque, diametralmente, existem latifundiários que não querem perder parcelas das suas terras para as comunidades tradicionais quilombolas e também discussões relacionadas a não distribuição de terra de forma justa pelo INCRA. Sendo assim, foi defendido que a construção da cidadania plena naquela comunidade extrapola a ajuda monetária por parte do governo, buscando, assim, a compreensão de uma realidade multidimensional da pobreza de uma comunidade que não pode ser solucionada apenas pelo Programa Bolsa Família e o cumprimento de suas condicionalidades, fazendo-se necessário um diálogo interdisciplinar das políticas públicas no âmbito federal (por meio de ações interministeriais), estadual (por meio da concretização do previsto no artigo 252 da Constituição Estadual da Paraíba) e municipais (com ações de assistência social que não devem focar apenas o preenchimento do CadÚnico). Porém, tudo isto deve ser iniciado pela luta principal quilombola - que é a titulação de suas terras - junto a construção de políticas públicas específicas, para que só assim serem estimulados a alcançar a sua cidadania plena.

Esta tese, além desta introdução e considerações finais, foi dividida em seis capítulos. Onde o primeiro tratou sobre as várias perspectivas da pobreza,

retratando alguns conceitos expostos com base na teoria social, também foi feito um retorno histórico constitucional, logo em seguida são analisados alguns indicadores sociais sobre pobreza e, por último, destacou-se à pobreza multidimensional. No segundo capítulo, que trata sobre os programas de transferência de renda, iniciou-se pela demonstração das várias correntes teóricas relacionadas a estes programas, sendo enfatizados os Programas de Transferência de Renda do MERCOSUL e, logo após, elencadas as várias etapas deste programa até chegar ao Programa Bolsa Família, cujo assunto requereu um capítulo a parte, que é o terceiro. Neste capítulo foram demonstradas algumas melhorias provocadas por este programa, porém também alguns problemas enfrentados na sua execução e suas possibilidades de portas de saída. No quarto capítulo, dedicou-se um estudo sobre a escravidão e o capitalismo, um estudo historiográfico sobre quilombolas no Brasil e logo em seguida um estudo sobre as políticas públicas voltadas ao quilombola, dando ênfase ao Programa Brasil Quilombola. No quinto capítulo, enfatizou-se sobre a cidadania quilombola, onde foi feita uma discussão conceitual sobre cidadania e uma análise sobre a autonomização dos quilombolas em relação ao PBF. No último capítulo, foi dado voz aos quilombolas de Caiana dos Crioulos, para se entender a cidadania que vem sendo construída no seio desta comunidade, que não conseguiu se aproximar da efetivação de um direito fundamental, que é basilar para construção da cidadania plena quilombola - o reconhecimento das terras.

1 DA POBREZA

Fazer um estudo sobre a pobreza é importante para podermos caracterizar os programas de transferência de renda, especificamente o programa bolsa família. Além disso, para entendermos melhor a realidade social dos quilombolas, faz-se mister também esta análise, pois estas comunidades tradicionais são extremamente marcadas pela pobreza.

Assim, para tentarmos alcançar o objetivo da delimitação teórica sobre pobreza, iniciamos com um estudo conceitual sobre pobreza. Posteriormente, retratamos a pobreza no pensamento social, logo em seguida fizemos um estudo sobre a pobreza na evolução constitucional brasileira. Em seguida, levantamos e discutimos sobre os indicadores de pobreza, para daí aprofundarmos as discussões sobre pobreza multidimensional.

1.1 A pobreza no pensamento social

O fenômeno da pobreza tem sido objeto de estudos há muito tempo, pois no desenvolvimento histórico das sociedades, sempre esteve imersa na convivência social do ser humano. E para que se trate sobre o programa bolsa família, faz-se necessário que se inicie exatamente pela análise da pobreza que é o objeto essencial a ser atacado pelos programas de transferência de renda.

Para tanto resolvemos trazer à discussão o conceito de pobreza no pensamento social para isto enfatizaremos a tradição liberal e a tradição crítica marxista. Assim, para desenvolvermos a concepção da pobreza na tradição liberal é preciso apresentarmos uma análise sobre o liberalismo.

Em meados do século XVII, o pensamento liberal influenciou a gestão de uma nova ordem social calcada no direito à liberdade individual e também na propriedade privada, em contrapartida à ordem social anterior, que fora o feudalismo e a servidão. Assim, os ideais liberais tornaram-se a base ideológica da burguesia, e, conseqüentemente, da ordem social capitalista.

Os ideais liberais se baseiam na liberdade de todos os homens em possuir propriedades privadas. Inclusive John Locke (1998) estabelece que é papel dos governos assegurar ao seu povo a garantia dos direitos de propriedade, caso contrário deveria ser substituído.

Locke, que foi o precursor do liberalismo político e defensor dos ideais burgueses, escreveu o livro Segundo Tratado sobre o Governo Civil em 1690, onde descreveu a importância da razão humana para a superação do estado de natureza, e defendeu também como princípios essenciais em uma sociedade a existência de um governo civil que assegure a todos, indistintamente, os direitos naturais. Assim, Locke entendia que todo ser humano tem, naturalmente, o direito à vida, à felicidade, à liberdade, à independência e à propriedade. A igualdade encontra-se no interior da doutrina dos direitos naturais. (LOCKE, 1998)

Entre o final do século XVIII e o início do século XX, cresce o liberalismo econômico, que teve como propósito garantir a predominância da burguesia sobre as demais classes, e também a busca daquela classe de se defender da atuação interventiva do Estado.

Neste momento, evoluem os ideais liberais, que têm duas vertentes: política e econômica.

O liberalismo político seria a doutrina cuja finalidade é estabelecer a liberdade política do indivíduo em relação ao Estado. A ideia principal do liberalismo político é que o homem se basta a si mesmo como indivíduo. Originalmente, foi progressista e até revolucionário diante dos regimes absolutistas de seu tempo. O pensamento liberal mostra o direito do indivíduo de seguir a sua própria determinação, tendo apenas como limites as normas fundamentais para o desenvolvimento da vida social. Defende as liberdades individuais frente ao poder do Estado e prevê oportunidades iguais para todos. Já o liberalismo econômico, seria a doutrina que preceitua a existência de uma ordem natural para os fenômenos econômicos, a qual tende ao equilíbrio, sem a necessidade da intervenção do Estado. (IRIARTE, 1995)

Na economia, defende a não-intervenção do Estado, por acreditar que a dinâmica de produção, distribuição e consumo de bens é regida por leis que já fazem parte do processo, tais como a lei da oferta e da procura, que estabelece o equilíbrio.

As ideias liberais surgem de uma dupla influência: 1- individualismo filosófico e político do século XVIII e também da Revolução Francesa; 2- o liberalismo econômico dos fisiocratas e de Adam Smith.

Um grande representante da escola fisiocrata foi Francisco Quesnay, médico da corte de Luís XV, que publicou entre outras obras, seu famoso *Tableau Économique*, onde demonstrou como há no corpo social uma circulação da riqueza análoga à circulação do sangue no corpo humano. Posteriormente, disse que a riqueza de uma nação depende da produção e da circulação de bens, mais do que da acumulação de ouro e prata.

A partir de meados do século XVIII, foi criada a grande frase: *laissez faire, laissez passer*, que foi o pensamento basilar para o liberalismo econômico, significando o *laissez faire* (deixar fazer) uma oposição ao intervencionismo estatal, abertura da economia à iniciativa privada, e o *laissez passer* (deixar passar) uma supressão às barreiras alfandegárias, para que haja um estímulo à circulação das riquezas. (IRIARTE, 1995)

Além de Quesnay, vale citar alguns mais fisiocratas, tais como o marquês de Mirabeau. Também houve Dupont de Nemours, que escreveu em 1761 uma obra chamada Fisiocracia ou constituição essencial do mais vantajoso governo para o gênero humano; daí o nome dado a escola fisiocrata². Houve também o ministro Turgot, que apesar de ser considerado um fisiocrata, em alguns pontos diverge dos seus ideais.

Na França, na segunda metade do século XVIII, foi formada a escola liberal, que foi conhecida também como escola individualista, tendo em vista que o individualismo é uma doutrina a qual destaca que não somente toda atividade econômica deve ter por fim a felicidade dos indivíduos como também toda atividade econômica deve ser exercida pelos indivíduos, sendo o papel do Estado reduzido ao mínimo possível, ou seja, os individualistas viam no indivíduo o fim da atividade econômica.

Destacaram-se nesta escola grandes economistas, tais como, Adam Smith, Malthus, Ricardo e Stuart-Mill na Inglaterra e J. B. Say na França.

Nesse diapasão, cabe destacar Adam Smith (1723-1790) que ficou conhecido como pai do liberalismo econômico, nasceu em 1723 em Kirkaldy, na Escócia; era

² Fisiocracia, etimologicamente, significa: governo da natureza.

filho de um funcionário das alfândegas, onde posteriormente, ele foi empregado. Foi destinado à carreira eclesiástica, porém não aceitou segui-la. Após estudar em Glasgow e Oxford, lecionou primeiramente literatura inglesa e economia política em Edimburgo, depois lógica em Glasgow.

Em 1759 publicou a Teoria dos Sentimentos Morais e em 1776 a sua mais notável obra a Riqueza das Nações, que influenciou todo o pensamento econômico da época, sendo considerado o marco do surgimento da economia política como um novo ramo do conhecimento científico. Os seguidores de Adam Smith, conhecidos como “clássicos”, entendiam que os princípios que regulam a vida econômica são a livre concorrência e a ausência do Estado como regulador da economia, ficando este último conhecido como “mão invisível”. Smith, portanto, revolucionou a economia ao propor a ideia de que o mercado seria auto ajustável e naturalmente eficiente por meio da interação dos indivíduos em um sistema de livre mercado.

Mendonça e Araújo (2003) destacam que a função primordial do Estado, na perspectiva da “mão invisível” prescrita por Smith, não seria a promoção do progresso econômico e sim a garantia das regras necessárias para o bom funcionamento de um sistema econômico de livre mercado.

Assim, cabe fazer um paralelo entre os fisiocratas e Smith. Os fisiocratas exageraram o papel da classe agrícola e depreciaram o dos manufatureiros e comerciantes, já Adam Smith teve uma visão mais larga e verdadeira. Smith explanou com clareza a divisão do trabalho, que antes foi imprecisamente exposta pelos fisiocratas. Entendia que todas as classes de trabalhadores concorrem para produzir riquezas, e não apenas a classe agrícola, como diziam os fisiocratas.

Para Smith (2008), a verdadeira riqueza das nações está no trabalho, o qual deve ser guiado pela livre iniciativa dos empreendedores. Desta forma, na ótica liberal, base da sociedade capitalista, o valor de um bem depende do trabalho empregado para sua obtenção (GASTALDI, 2009). Assim, a riqueza de qualquer nação está diretamente relacionada à quantidade e qualidade do trabalho de que essa nação possa dispor, atribuindo, pois, ao trabalho a noção de valor.

A sua visão otimista se aplica à produção das riquezas, mas ele não chega a sustentar que as riquezas são distribuídas entre os homens da maneira mais equitativa possível. Para Smith (2008) as paixões que oportunizam o ataque à propriedade são a avareza e a ambição nos ricos e o ódio ao trabalho e a tendência à preguiça nos pobres. Nesta perspectiva, cabe ao governo civil defender os ricos

em prejuízo dos pobres, pois assim estará protegendo a propriedade privada. Portanto, Smith defende a desigualdade entre rico e pobre como um processo natural, pois onde houver uma grande propriedade haverá grande desigualdade, a riqueza de poucos supõe então a pobreza de muitos.

Apesar disto, Smith pensava que o progresso econômico seria capaz de promover a eliminação da pobreza, por meio da geração de emprego e renda de forma direta. Já indiretamente pela própria elevação do padrão de vida dos trabalhadores.

Destacam-se como sucessores imediatos de Adam Smith, na Inglaterra, Malthus (1766-1836) e Ricardo (1772-1823), conhecidos como os pessimistas, pois, segundo suas teorias, as leis naturais provocariam certas consequências desoladoras para o gênero humano.

Sandroni (1999) destaca que a filosofia do liberalismo foi criticada por novas escolas do pensamento econômico desenvolvidas já na segunda metade do século XIX, pois seus princípios não mais se adequavam à nova realidade econômica. Nesse período, onde houve a expansão do capitalismo, surgiram também crises de superprodução, além de alta concentração de renda e de propriedade. Deste modo, o auto ajustamento da oferta e da procura não funcionou muito bem na prática, não proporcionando uma harmonia entre os interesses individuais e os coletivos em uma sociedade.

Entretanto, há autores, hodiernamente, como Richard Bellamy que defendem um liberalismo renovado como sendo a única alternativa para as sociedades complexas pluralistas a qual estamos inseridos no mundo contemporâneo, ou seja, a sociedade moderna é formada por uma complexa variedade de enfoques, exigindo uma releitura do princípios liberais (BELLAMY, 1994).

Para o liberalismo clássico a igualdade de oportunidades é possível se houver a igual atribuição dos direitos fundamentais à vida, à liberdade e à propriedade. Assim, para que cada um alcance a posição apropriada a sua máxima capacidade, faz-se mister a igualdade de direitos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

Contudo, esta igualdade de direitos prescrita pela teoria liberal clássica não foi suficiente para que os socialmente desfavorecidos tivessem acesso às oportunidades a qual a burguesia tinha. Assim, na prática liberal o que aconteceu foi um favorecimento ao acúmulo de bens pela burguesia frente ao proletariado.

Desta forma, fazem-se necessários privilégios jurídicos e materiais, ou seja, distribuições desiguais, para que os não privilegiados economicamente sejam nivelados em oportunidades frente aos privilegiados.

Bobbio ressalta que, além do princípio de nivelamento de oportunidades, é preciso o princípio da igual satisfação das necessidades pessoais, pois substancialmente as pessoas são idênticas às outras no que se refere às suas necessidades fundamentais. Claro que isso numa sociedade determinada e também numa época determinada. Apesar de as pessoas serem desiguais quando falamos em necessidades fundamentais não satisfeitas (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

Junto às duas regras de nivelamento (igual oportunidade e igual satisfação das necessidades básicas) precisa haver a redistribuição de capacidade. Lembrando que a capacidade de cada homem depende, em parte, como lembra Bobbio, de fatores que não são controlados por ele mesmo, tais como inteligência inata, educação etc (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000).

Este pensamento de Bobbio muito lembra a teoria das *capabilities approach* de Amartya Sen (2010), onde *capabilities* são chances ou oportunidades, ou seja, não são apenas as capacidades e habilidades, como são também estados mentais e outros estados subjetivos (como saúde, alfabetização) e também circunstâncias externas. Teoria esta que iremos retratar detalhadamente mais adiante nesta tese.

Para dialogar com a nova fase do capital, no período compreendido entre e pós-guerra, que caracterizou-se pelos monopólios, além do aumento da luta de classes e também a crise de 1929, cabe trazer para discussão os pensamentos de John Maynard Keynes, que viveu entre 1883 a 1946. Sendo necessário ressaltar que a intenção de Keynes não foi superar o modo de produção capitalista e sim melhorar para o contexto social o qual estava inserido.

Keynes nasceu em Cambridge, na Inglaterra, tendo sido um estudioso da matemática, filosofia e humanidades, e posteriormente, dedicou-se ao estudo da economia. Participou de uma sociedade secreta, chamada “Apóstolos”, fundou o “Bloomsbury Group” em Londres. Em 1906, ingressou no funcionalismo público, onde não se sentiu à vontade. Em 1908, ingressou na Universidade de Cambridge, logo após ter sido aceita a sua dissertação “Teoria da Probabilidade”. Logo em seguida, dedicou-se ao debate sobre política econômica, algumas conferências anuais e à orientação acadêmica de um grupo de jovens economistas, fundando o

Clube de Economia Política. Posteriormente, Keynes escreveu sua obra máxima, chamada “Teoria Geral”. (LIMA, 1999).

Para Keynes, o regime do *laissez-faire*, onde cada indivíduo pode atingir seus objetivos individuais, não conseguiria atender aos interesses coletivos. Assim, defendia uma ação inteligente do Estado na condução econômica do país em convivência com a livre iniciativa privada. Lima (1999) retrata que na visão de Keynes o bem-estar e o progresso econômico só seriam alcançados se o capitalismo fosse dirigido inteligentemente e se o poder estatal ocupasse o lugar de regulador, não podando as iniciativas individuais.

Caberia, pois, ao Estado tomar certas decisões de controle da moeda, do crédito e do nível de investimentos com o objetivo de eliminar grandes males econômicos de seu tempo (desigualdade de riqueza, desemprego, decepção de expectativa dos empresários, redução da eficiência e da produção), frutos do risco e das incertezas, da ignorância e da especulação financeira. Desta feita, com o intervencionismo, o Estado ingressaria no campo antes reservado à iniciativa privada com a criação de pessoas jurídicas que ora atuavam de forma monopolística, ora de forma concorrencial no mercado. O que se percebe que Keynes não desenvolveu uma nova teoria de Estado, na verdade, apresentou uma maneira para se superar a crise.

Siqueira (2013) destaca que tendo em vista Keynes buscar a manutenção do sistema capitalista, de forma que pudesse se harmonizar com as crises as quais o capital estava passando, ratifica-se a ideia que Keynes pertencia à matriz de pensamento liberal. Nesta mesma ocasião, a autora ressalta que a pobreza para Keynes estaria relacionada à incapacidade de consumo, ou seja, apesar do pensamento keynesiano não buscar a superação do pensamento liberal ele se diferencia no sentido de no liberalismo clássico o problema da pobreza está centrado no indivíduo pobre, já para Keynes a responsabilidade da pobreza está no próprio sistema no enfrentamento deste fenômeno.

O modelo intervencionista passou por fortes crises, entre estas se destaca a fiscal-financeira, percebendo-se, desde 1960, que as despesas superavam as receitas. A partir de 1970, este desequilíbrio econômico aumenta, à medida que o Estado chama cada vez mais atividades para si, além da crise econômica mundial. Para resolver este desfalque financeiro, fez-se necessário o aumento na carga fiscal ou a redução de custos através da diminuição da ação estatal, ou seja, a passagem

da prestação dos serviços públicos ora executados pela Administração Pública para o particular, através das privatizações. (LIMA, 1999).

Tendo em vista a crise que ocorreu em 1973, passou a vigorar uma política hegemônica nos governos ocidentais, o conhecido como neoliberalismo, que teve vários representantes, tais como Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, os quais, junto com Hayek, constituíram a Sociedade de Mont Pèlerin, na Suíça, que aparentava ser uma franco-maçonaria neoliberal, cujo fim era combater o Estado intervencionista. Porém, o texto de origem do neoliberalismo foi “O caminho da servidão”, de Friedrich August von Hayek, que foi escrito em 1944, reacendendo os princípios do liberalismo.

Uma outra vertente do neoliberalismo cresceu nos Estados Unidos da América e se centrou na Escola de Chicago do Professor Milton Friedman, que combatia a política intervencionista do *New Deal* do Presidente norte-americano Roosevelt. Assim, Friedman se contrapunha a qualquer regulamentação estatal que inibisse as empresas, tendo condenado inclusive o salário-mínimo, além de se opor a qualquer piso salarial fixado pelas categorias sindicais.

O neoliberalismo foi amplamente aplicado por Margareth Thatcher na Inglaterra e por Ronald Reagan nos E.U.A. Inicialmente, chegou a reduzir a inflação e estabilizar a economia, contudo, o preço foi um grande corte nas políticas sociais. Inclusive, nos E.U.A. as práticas neoliberais provocaram uma elevação do número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza e também supressão de garantias de emprego, entre outros fatos.

A ideologia base do neoliberalismo é que o mercado é quem regula a vida social, só restando para o Estado as funções mínimas de guardião da defesa nacional e também da ordem neoliberal. A competição é um elemento imprescindível para desenvolvimento da sua política, chegando a ser considerada a mola mestra do neoliberalismo.

Para a filosofia neoliberal os homens não nascem iguais, nem tendem à igualdade. Qualquer tentativa de justiça social torna-se inócua, porque novas desigualdades fatalmente ressurgirão. Tornar iguais os desiguais é contraproducente, conduz para a estagnação. Neste sentido Hayek (1987) é inegável que o Estado de Direito produz desigualdades, porém não deve favorecer

um indivíduo em detrimento de outro, mesmo que seja para compensar uma certa desigualdade do mercado.

Desta forma, Leher (2010) destaca que o foco do pensamento de Hayek é o Estado do Bem-Estar Social e não tratar a desigualdade típica do Estado de Direito. E complementa que para Hayek os pobres são perdedores, seja por estarem em situação de desemprego ou na miséria ou até mesmo por azar.

Neste sentido, a sociedade, na visão neoliberal, é vista como um cenário de competição, onde há vencedores e perdedores, que não devem ser assistidos pelo *Welfare State*, e sim pela caridade feita por associações e instituições privadas. Os serviços sociais seriam admitidos por parte do Estado apenas em situações excepcionais, tais como desastres, epidemias. Em contrapartida, os ricos devem ter menos tributos para que seus lucros não sejam diminuídos ou prejudicados.

O neoliberalismo vê, pois, o Estado intervencionista como fonte de políticas restritivas à expansão da iniciativa, que tenta solucionar os problemas de desigualdade e da pobreza por meio de uma política tributária e fiscal que, na verdade, provoca o aumento da inflação e desajustes orçamentários.

Enquanto Hayek aceita a desigualdade e a considera necessária como motor do progresso econômico de uma sociedade, para Karl Marx a desigualdade tem fundamento estrutural no processo de produção capitalista. Assim, faz-se necessário discutir a corrente crítica de Marx, que ressaltou que o problema da desigualdade está no modo de produção de riqueza capitalista.

Segundo Marx (1984), a lógica inerente ao funcionamento do sistema capitalista gera uma sociedade segmentada e desigual. A exploração entre os que detêm os meios de produção (capitalistas) e os que vendem suas capacidades produtivas (proletários) tende sempre a beneficiar a acumulação de capitais nas mãos dos primeiros.

Os fundamentos teóricos para a análise crítica marxista são dialética, a luta de classes e o materialismo histórico. Com base nestes fundamentos não se pode estudar a pobreza apenas como um fenômeno natural, como é vista na doutrina liberal. A pobreza deve ser vista como uma categoria histórica que foi socialmente construída no modo de produção capitalista. Além disso, o Estado não pode ser visto apenas como um agente neutro, pois suporta a ideologia da classe capitalista, que incute o seu pensamento hegemônico de uma ilusão igualitária.

Diante disso, no pensamento crítico marxista a pobreza não poder ser vista de forma colateral e sim como algo central, ou seja, como uma das facetas da acumulação capitalista. E para se estudar a pobreza precisa-se também estudar a sua unidade contraditória a riqueza.

1.2 A pobreza nas constituições brasileiras

É interessante fazermos um estudo histórico sobre a forma como o conceito de pobreza foi tratado nas várias Constituições brasileira. A partir deste estudo poderemos apreender não só como o Estado entendia a pobreza, mas também como o fenômeno da pobreza era tratado.

1.2.1 A Constituição de 1824

No dia 25 de março de 1824, o Imperador Dom Pedro I outorgou a Constituição do Império do Brasil, elaborada por Conselho de Estado nomeado por ele mesmo após divergências com a Assembleia Constituinte que havia sido convocada para este fim. Era nítida a influência francesa e liberal, conforme se depreende no artigo 179, o qual assegurava a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, tendo por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

Entretanto, apesar das ideias que asseguravam alguns direitos fundamentais aos pobres, eles foram esquecidos na Constituinte de 1824, principalmente no que se refere aos direitos políticos, conforme se observa nos artigos abaixo.

Art. 92. São excluídos de votar nas Assembléas Parochiaes:

[...]

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda líquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda líquida, na fórmula dos Arts. 92 e 94.

Assim, o critério econômico era um instrumento de restrição ao exercício da capacidade política ativa e passiva, ou seja, capacidade de votar e ser votado. Aqueles que não ultrapassassem a renda estipulada estavam impedidos de participar das eleições, inclusive votar nas eleições para os cargos mais básicos da esfera representativa (*Assembléas Parochiaes*) e até serem nomeados a cargos de maior hierarquia.

Cabe ainda destacar que a Constituição do Império do Brasil, que foi a de maior vigência no Brasil – 65 anos, não fez qualquer menção aos termos pobres, pobreza, miséria, miserável, ou qualquer denominação correlata. Suas únicas menções são indiretas e de caráter discriminatório.

1.2.2 A Constituição de 1891

No dia 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, a primeira Constituição Republicana brasileira, que foi elaborada após a “abolição” (termo que iremos discutir mais a frente na tese) dos escravos brasileiros.

Novamente, não há nenhuma referência expressa aos termos pobre, pobreza, miserável ou miséria. Apenas o termo mendigo que consta em seu texto no artigo 70.

Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei.

§ 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados:

1º) os mendigos.

Desta forma, permaneceu a restrição da capacidade ativa eleitoral, mas de uma forma mais velada do que a Constituição anterior, pois manteve barreira

econômica para aqueles que fossem considerados como mendigos, ou seja, não possuíam renda própria, exceto as provenientes de esmolas.

1.2.3 A Constituição de 1934

Em outubro de 1930 tivemos a chamada Revolução de 30 no Rio Grande do Sul, e neste mesmo mês o Presidente foi deposto. Em novembro, uma Junta Governativa provisória transmite o governo ao candidato derrotado nas eleições anteriores: Getúlio Vargas.

O governo provisório priorizou aspectos sociais com forte apelo popular, por exemplo, criando o Ministério do Trabalho e o da Educação. Porém, tendo em vista a forte tendência ditatorial de Vargas, em 1932, deflagra-se a chamada Revolução Constitucionalista no estado de São Paulo que não chegou a obter êxito. Com a convocação da Assembleia Constituinte para 15 de novembro de 1933 e o término de seus trabalhos em 16 de julho de 1934, tivemos a promulgação de uma nova Constituição Brasileira.

Observando o texto constitucional de 1934, percebemos que ele mantém a barreira econômica aos chamados mendigos, impedindo-os de se alistarem como eleitores:

Art. 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.

Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores:

[...]

c) os mendigos.

Contudo, apresenta importante inovação ao prever que:

Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

[...]

§ 5º - A União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho.

Porém, o aspecto mais importante de garantia aos ditos necessitados, veio no Capítulo II, Dos Direitos e Garantias Individuais, no artigo 113:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]
XXXII A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

Por meio desta perspectiva constitucional houve a garantia ao necessitado da efetividade ao acesso à justiça, pois não adiantava garantir igualdade de oportunidade para mover a máquina estatal se em contrapartida não lhe oferecesse igualdade de condições para tal.

Pela primeira vez o termo pobre, necessitado ou uma de suas derivações é positivado em uma Constituição brasileira num instrumento que lhe garanta direito ou benefício e não apenas uma restrição. Porém, devido a efervescência política, esta Constituição teve um período curto de vigência.

1.2.4 A Constituição de 1937

Tendo em vista a referida efervescência política, que em muito se devia ao fortalecimento de diversas correntes políticas no Brasil³, além da instabilidade política que o Brasil vivia⁴, foi outorgada, em 1937, a nova Carta Constitucional.

Porém, como é comum em todas as ditaduras, a Constituição de 37 não teve completa aplicação na prática, pois o Presidente da República concentrou os poderes Executivo e Legislativo, exercendo sua vontade através de decretos-leis .

Esta Constituição, inicialmente, repetiu a mesma fórmula apresentada na anterior no que se refere à barreira econômica ao alistamento eleitoral, impondo uma exclusão àqueles considerados como “mendigos”:

³ Notadamente o Partido Comunista, sob a liderança de Luís Carlos Prestes, e a Ação integralista Brasileira, sob a chefia de Plínio Salgado.

⁴ Getúlio Vargas executou um golpe em 10 de novembro de 1937 através de um histórico pronunciamento nacional via rádio, anunciando o chamado Estado Novo.

Art 117 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei.
 Parágrafo único - Não podem alistar-se eleitores:
 [...]

- c) os mendigos.

No entanto, este dispositivo foi revogado pela Lei Constitucional nº 9 de 28 de fevereiro de 1945 decretado pelo presidente Getúlio Vargas, que deu nova redação ao artigo 117, que passou a atribuir a lei infraconstitucional a forma para seu alistamento, e colocando como barreiras apenas a incapacidade de gozar os direitos políticos e aos militares da ativa (excetuando-se os oficiais).

Porém, a mais importante inovação nesse tema foi a introdução de um dispositivo no tópico Da Família que garantia a assistência do Estado para subsistência e educação dos filhos de pais que não possuíssem condições para tanto:

Art. 127 - A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.
 O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral.
 Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.

De uma forma muito categórica o termo miserável foi positivado em uma Constituição brasileira, bem como foi reconhecido seu estado de vulnerabilidade social e econômica, principalmente no que se refere às crianças, conferindo-lhes especial proteção e auxílio do Estado.

É interessante observar que até então não havia sido criado nenhum sistema constitucional de proteção ao mais pobre ou miserável.

1.2.5 A Constituição de 1946

No Capítulo II da Constituição de 1946, intitulado Dos Direitos e Garantias Individuais, mais precisamente no artigo 141, o constituinte retomou a ideia trazida

na Constituição de 1934 que garantia ao mais necessitado a assistência judiciária gratuita por parte do Estado.

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 35 - O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.

Já no Título V, Da Ordem Econômica e Social está previsto no artigo 156 que:

Art. 156 - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

Verifica-se, pois, uma diretriz de política social e econômica voltada à reintegração do pobre (habitante das zonas empobrecidas) à vida econômica através de seu estabelecimento no campo, notadamente no aproveitamento das terras públicas. Podemos traduzir a ideia contida no *caput* deste artigo como uma primeira perspectiva de reforma agrária no contexto constitucional brasileiro⁵, sendo importante marco nas políticas públicas de combate à pobreza no país.

Nesta Constituição está previsto o amparo às famílias de prole numerosa no artigo 164, a saber:

Art 164 - É obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa.

É manifesto que a intenção deste artigo está ligada a uma situação de vulnerabilidade econômica da família majorada pelo aspecto quantitativo da prole.

Vale lembrar também da previsão constitucional de um caixa-especial em favor das vítimas da chamada seca do Nordeste, histórico bolsão de pobreza no país, sendo esta mais uma ação com foco na população pobre do país:

Art 198 - Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os

⁵ Inclusive, vale lembrar que a proposta do então Senador Luiz Carlos Prestes, de 1946, foi considerada a primeira lei de reforma agrária ampla. Logo após a apresentação da referida proposta, os parlamentares do partido foram cassados, tendo sido a referida proposta arquivada.

serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§ 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.

§ 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações.

1.2.6 A Constituição de 1967

Em 1964, os militares deram um golpe de Estado. Sendo assim, soldados e tanques de guerra tomaram as ruas das principais cidades do país com a supressão de diversos direitos e garantias individuais e coletivas, inserindo o país num contexto de ditadura que perduraria até a segunda metade dos anos 80.

Esta Constituição fez uma menção aos denominados necessitados no artigo 153 do Capítulo IV, intitulado Dos Direitos e Garantias Individuais:

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 32. Será concedida assistência jurídica aos necessitados, na forma da lei.

Sendo este um importante benefício e garantia ao acesso à máquina judicial do Estado pelos economicamente necessitados, conforme já havia na Constituição de 1946. Contudo, não houve uma evolução em relação às constituições anteriores. Mesmo que na grande maioria dos casos as previsões de benefícios àqueles considerados como pobres, dentro das denominações e características de cada Constituição, não passassem de letra morta, sem nenhuma aplicação prática.

Na verdade, a Constituição de 1967 teve o objetivo de institucionalizar o golpe de 1964, e não de ser garantidora de direitos.

1.2.7 A Constituição de 1969 (EC nº 01/1969)

A Constituição de 1967 não teve longa duração, já que no ano seguinte, em com a edição do Ato Institucional nº 05, atribuindo vários poderes ao Presidente da República e o Ato Complementar nº 38, decretando o recesso do Congresso Nacional, a ordem constitucional foi rompida.

Com o afastamento do Presidente Costa e Silva pelo Ato Institucional nº 12, em decorrência de problemas de saúde, uma trinca de militares (representando o Exército, a Marinha e a Aeronáutica) articulam uma Emenda Constitucional, que em termos práticos significou uma nova Constituição. Foi marcada pela centralização do poder sobre o Poder Executivo, restringindo os poderes do Legislativo.

Esta Constituição fez apenas uma menção, no artigo 153, aos denominados necessitados. Tal menção é apenas a manutenção do que já havia na Constituição de 1964, sendo mantido após a EC nº 1/69.

1.2.8 A Constituição de 1988

Em 1984, definitivamente o povo tomou as ruas em manifestações clamando pela possibilidade de votar diretamente para Presidente da República, o que não conseguiram naquele momento. No entanto, o ânimo popular não arrefeceu, e com o lançamento e a posterior vitória da candidatura popular de Tancredo Neves à presidência da República de forma indireta via Colégio eleitoral, ocorreu, finalmente, o prenúncio do término dos 20 anos de ditadura.

Todavia, a prematura e traumática morte do presidente impediu que ele colocasse em prática as mudanças que prometera em campanha, assumindo o seu Vice-Presidente Sarney, sendo convocada uma Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição. Surgindo em 1988 a nossa atual Carta Magna.

Na Constituição Federal de 1988 estão previstas várias vezes a preocupação com os pobres, a qual iremos elencar.

No artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está previsto no inciso III como um desses objetivos erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Esta é a primeira menção que a Constituição, conhecida como cidadã, faz ao termo pobreza, sendo talvez uma de suas mais significativas também, já que de forma expressa e indubitável, coloca a erradicação da pobreza como um de seus objetivos fundamentais.

Já no artigo 5º existem dois incisos específicos que tratam daqueles considerados pobres, que são:

- LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
- LXXVI - são gratuitos para os reconhecidamente pobres, na forma da lei:
 - a) o registro civil de nascimento;
 - b) a certidão de óbito;

Estes dois corolários são de extrema importância na efetivação do acesso à justiça, a cidadania e a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana àqueles que não possuem condições econômicas para recorrer ao Estado, desde as perspectivas mais simples como o Registro Civil de Nascimento, que atesta sua existência perante o Estado, até as atividades mais complexas junto ao Poder Judiciário.

O órgão precípuo para efetivação deste direito aos pobres é a Defensoria Pública, que tem sua previsão no Capítulo IV, Das Funções Essenciais à Justiça, Seção III, Da Advocacia e da Defensoria Pública, que se aduz:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

A Defensoria Pública assume o papel de garantidor do acesso à justiça das pessoas que são desprovidas de recursos financeiros para custear despesas com advogado.

No artigo 23 da Constituição de 1988 também está prevista a expressão pobreza, para se referir à competência comum de todos os entes estatais, ou seja, o combate às causas da pobreza não é específico apenas de um ente estatal e sim de todos, conforme se depreende:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Percebemos que o principal sentido nesta repartição da competência, e, por conseguinte, da responsabilidade, entre todos os entes da Federação é o de justamente promover em todos os entes a obrigatoriedade pela consecução do objetivo consagrado no art. 3º (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais). Não sendo possível um ente estatal se escusar dessa competência alegando obrigação de outrem.

Já no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dos arts. 79 ao 84, há dispositivos que tratam da criação e de aspectos regulamentares de um Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

A respeito deste artigo é interessante ressaltar que por força da Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010, o prazo de vigência deste artigo que tinha como limite o ano de 2010 foi alterado para que ele passasse a vigorar por tempo indeterminado.

Observamos, pois, que a criação deste fundo serve como instrumento para a busca da concretização de um dos objetivos fundamentais previstos no artigo 3º, inciso III que é erradicar a pobreza.

1.3 Dialogando com os indicadores de pobreza

Interessante iniciarmos os estudos sobre os indicadores de pobreza falando da política do Banco Mundial de combate à pobreza. O Banco Mundial, que é

composto pelo BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e AID (Associação Internacional de Desenvolvimento), é uma instituição financeira de âmbito internacional que tem por foco conceder empréstimos a países em desenvolvimento.

Contudo, desde a década de 70, o Banco Mundial passou a se interessar em ações de alívio da pobreza. Porém, apenas no Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1990 do Banco Mundial, que observamos uma maior atuação efetiva relacionada à pobreza. Neste documento houve uma maior preocupação com a mensuração nos âmbitos qualitativo e quantitativo da pobreza, efetuando a classificação deste fenômeno por meio de indicadores econômicos, como PNB (Produto Nacional Bruto) *per capita*. Além disso, na década de 90 a preocupação do Banco Mundial em aliviar a pobreza deu-se mais no sentido de efetuar uma ajuda internacional com o foco no combate à pobreza, porém que também fazia o país assistido ficar ainda mais dependente, tanto financeira como tecnicamente do Banco.

Já no Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2000 do Banco Mundial, tendo em vista o fracasso no cumprimento das metas para aliviar a pobreza, o Banco passou a buscar a promoção de oportunidades, facilitação à autonomia e aumento da segurança dos pobres, o que já demonstra a mudança não apenas da perspectiva conceitual de pobreza como das próprias estratégias de mitigação da pobreza. Desta forma, o Banco Mundial passou a substituir a sua visão econômica pela visão multidimensional da pobreza, pois neste documento reconheceu que pobreza não é apenas inadequação de renda ou desenvolvimento humano, e sim também “vulnerabilidade, falta de voz, poder e representação”. (BANCO MUNDIAL, 2000-2001)

Cabe destacar também que em setembro de 2000 houve, em Nova York, a reunião da Cúpula do Milênio, ocasião onde 147 chefes de Estado de países membros da ONU (Organização das Nações Unidas) resolveram estipular oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs): 1- erradicar a pobreza extrema e a fome; 2- atingir o ensino primário universal; 3- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4- reduzir a mortalidade infantil; 5- melhorar a saúde materna; 6- combater o HIV-AIDS, malária e outras doenças; 7- garantir a sustentabilidade ambiental; 8- estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento. E para instrumentalizar cada uma destes objetivos foram

estipuladas metas para atingir o desenvolvimento de forma sustentável da parcela populacional mais pobre.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ficou incumbido de gerir o sistema da ONU para acompanhar a efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que são compostos por oito objetivos fundamentais os quais se subdividem em 18 metas específicas.

Destarte, o PNUD apoiado pelos Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) vêm trabalhando com um grupo de especialistas da região envolvida para desenvolver uma metodologia inovadora na avaliação dos progressos obtidos para atingir as metas assumidas até 2015.

Yazbek (2012) destaca alguns indicadores multidimensionais para medir a pobreza, dentre os quais o mais conhecido seria o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. Assim, vale a pena explicá-lo, para entendermos o a pobreza do município onde a Comunidade de Caiana dos Crioulos está inserida.

Cabe lembrar que os indicadores sociais são construídos com base em dados estatísticos, que podem ser retirados das fontes primárias, isto é, os relatórios sociais, as pesquisas de campo, e também dos dados proveniente de fontes secundárias, tais como: IBGE, DATASUS, Ministérios e Secretarias, organizações governamentais e não-governamentais, instituições de ensino e pesquisa. Logo, os indicadores sociais são ferramentas metodológicas que podem ser usadas para demonstrar as disparidades de uma determinada região ou de uma determinada prestação de serviço público.

Os indicadores sociais surgiram em meados dos anos sessenta, atendendo as demandas crescentes dos gestores públicos por informações de qualidade, capazes de balizar, de maneira objetiva, as tomadas de decisões relativas, principalmente, à formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. (CARLEY, 1985).

Entretanto, na década de 90 que passaram a integrar mais constantemente as agendas públicas e a serem reiteradamente citados na mídia como referências de fontes utilizadas para mensuração de prioridades, ganhando espaço nas áreas de decisões políticas.

O IDH é um indicador de referência mundial, pois agrupa e sintetiza informações que são provenientes de outros indicadores, é um indicador composto, que mantém explicitadas as informações que o constituem.

Para compor o IDH são levados em consideração três indicadores dimensionados em uma escala de 0 a 1: a) longevidade, utilizando número de expectativa de vida ao nascer, considerando que uma vida longa e com saúde pode ser medida pela expectativa de vida; b) PIB *per capita*; c) Educação, constituído por índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino.

Porém, a partir do IDH de 2010, houve a inclusão de mais dois indicadores sociais, que são: IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

O IDH é uma medida média das conquistas de desenvolvimento humano básico em um país. Porém, assim como todas as médias, o IDH mascara a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano entre a população no nível de país. O IDH 2010 introduziu o IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que leva em consideração a desigualdade em todas as três dimensões do IDH “descontando” o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade.

Desta forma, com a introdução do IDHAD, o IDH tradicional pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano “potencial” e o IDHAD como um índice do desenvolvimento humano “real”. A “perda” no desenvolvimento humano potencial devido à desigualdade é dada pela diferença entre o IDH e o IDHAD e pode ser expressa por um percentual.

O IDH 2010 introduziu o IPM, sendo um indicador complementar, que identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios. Assim, as dimensões de educação e saúde se baseiam em dois indicadores cada, enquanto a dimensão do padrão de vida se baseia em seis indicadores. Todos os indicadores necessários para elaborar o IPM para um domicílio são obtidos pela mesma pesquisa domiciliar.

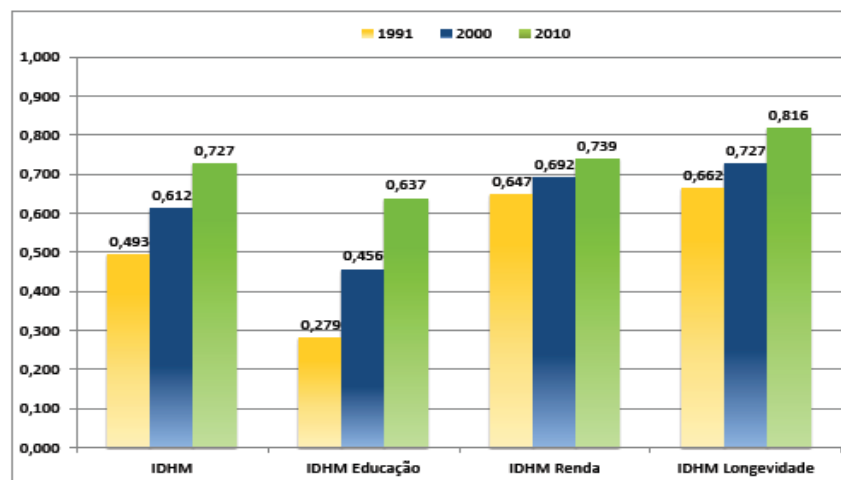
Os indicadores são ponderados e os níveis de privação são computados para cada domicílio na pesquisa. Um corte de 33,3%, que equivale a um terço dos indicadores ponderados, é usado para distinguir entre os pobres e os não pobres. Se o nível de privação domiciliar for 33,3% ou maior, esse domicílio (e todos nele) é multidimensionalmente pobre. Os domicílios com um nível de privação maior que ou

igual a 20%, mas menor que 33,3%, são vulneráveis ou estão em risco de se tornarem multidimensionalmente pobres. Portanto, o IPM demonstra que a pobreza de renda relata somente uma parte das várias faces da pobreza. (PNUD, 2012)

Porém, com o fulcro de entendermos melhor a realidade da pobreza do município de Alagoa Grande, onde fica localizada a Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos, iremos analisar o IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, que envolve indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Este índice varia de 0 a 1, onde quanto mais próximo do 1 demonstra maior desenvolvimento humano da região avaliada. Inicialmente, é importante caracterizarmos o IDHM no Brasil. Sendo assim, no gráfico 1 se depreende que, entre 1991 a 2010, houve um crescimento no IDHM em 47,5 %, saindo de muito baixo desenvolvimento para alto desenvolvimento humano. Sendo a dimensão educação a que mais evoluiu, saindo de 0,279 em 1991 para 0,637 em 2010.

Gráfico 1 – Evolução do IDHM no Brasil

Brasil: IDHM e seus subíndices 1991-2000-2010



Fonte: PNUD; IPEA; FJV, 2013.

Já Alagoa Grande, conforme dados do Portal ODM, que usa como base os dados censitários de 2010, teve o IDHM em 0,582, o que demonstra ser um município que se enquadra na faixa de baixo desenvolvimento humano municipal. Fazendo parte dos 24,6% dos municípios brasileiros considerados nesta faixa de desenvolvimento. Entretanto, a dimensão que mais cresceu se considerarmos o interstício entre 1991 e 2010, em termos absolutos, foi a educação, após a longevidade e, por último, a renda, conforme tabela 1.

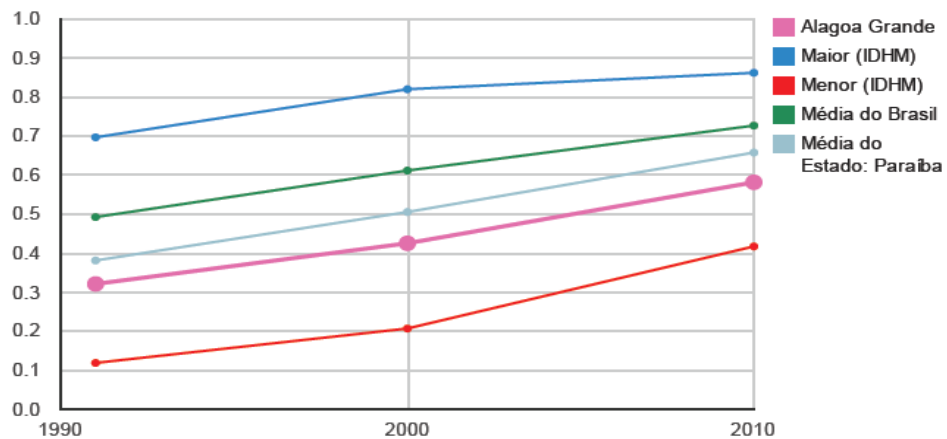
Tabela 1 – Evolução do IDHM de Alagoa Grande
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes - Alagoa Grande - PB

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,114	0,224	0,430
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	10,55	14,45	26,70
% de 5 a 6 anos na escola	22,56	70,82	91,01
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental ou com fundamental completo	15,06	26,34	69,41
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	5,46	10,05	34,22
% de 18 a 20 anos com médio completo	4,47	4,26	23,27
IDHM Longevidade	0,625	0,684	0,797
Esperança de vida ao nascer (em anos)	62,48	66,03	72,83
IDHM Renda	0,467	0,504	0,576
Renda per capita	146,00	184,01	287,94

Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

Já no gráfico 2 se pode perceber que, apesar da evolução municipal no IDHM, ainda fica abaixo da média paraibana (ficando na posição de 114 dos 223 municípios paraibanos) e também do Brasil (estando em 4590, se considerarmos os 5565 municípios brasileiros), utilizando por base os dados do Censo de 2010. O que fica clara a pobreza multidimensional do município onde a Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos faz parte administrativamente, dificultando a prestação de serviços públicos para esta comunidade como irá ser analisado mais a frente.

Gráfico 2 – Evolução do IDHM de Alagoa Grande
Evolução do IDHM - Alagoa Grande - PB



Fonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013.

1.4 Discutindo a pobreza na abordagem multidimensional

A pobreza pode ter causas políticas (tais como corrupção), socioculturais (por exemplo educação deficitária, discriminação racial, influência da religião no número

de filhos), econômicos (tal como problemas fiscais do país com um escasso desenvolvimento econômico), socioeconômicos (desigualdade social, a imigração e a exploração laboral), naturais (como tragédia natural), de saúde (álcool, drogas ilícitas, doenças), desenvolvimento histórico relacionado à criação do Estado (a origem colonial do Brasil) e até mesmo bélicos (como guerra e conflito armado interno). Em suma, causas macroeconômicas, naturais ou sociais. Porém, nesta tese não iremos aprofundar cada uma destas abordagens e sim dá ênfase na discussão que seja necessária para o desenvolvimento dos outros capítulos deste trabalho.

Neste sentido, após efetuarmos um estudo sobre a pobreza na teoria social e nas Constituições brasileiras, cabe enfatizarmos algumas concepções que foram relacionadas para justificar a pobreza no século XX. Segundo Crespo e Gurovitz (2002) há três concepções principais: sobrevivência, necessidades básicas e privação relativa.

A relação da pobreza com a sobrevivência foi muito usada até 1950, sendo adotada pelo BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento). Onde se entendia que a renda dos pobres não era suficiente para que eles pudessem se manter fisicamente, ou seja, sobreviverem. Dessa maneira, era suficiente apenas manter os indivíduos no nível de sobrevivência. Assim, o Estado liberal poderia direcionar poucos recursos para a assistência social, mantendo o individualismo como base teórica e prática.

Já a partir de 1970 a concepção de pobreza foi além de recursos suficientes para sobrevivência, ficando mais arraigada à noção de necessidades básicas. Desta feita, organismos internacionais que fazem parte da ONU (como o PNUD) passaram a enfatizar a exigência de serviços básicos necessários para a vida, tais como saneamento básico, água potável, educação, saúde e cultura.

Na década de 80, já se passou a relacionar a pobreza com privação relativa. Crespo e Gurovitz (2002) destacam a saída da pobreza dá-se por meio de um regime alimentar adequado, um grau mínimo de conforto, além de desenvolvimento de papéis e de comportamento socialmente adequados. Diametralmente, os organismos internacionais de crédito muito defenderam a tese do Consenso de Washington, onde se entendia que o bom funcionamento dos mercados geraria riqueza e por conseguinte melhoria para os pobres.

No entanto, Amartya Sen evoluiu a concepção de privação relativa, demonstrando que a pobreza não implica apenas privação material e sim privações

de várias capacidades que são necessárias para o desenvolvimento do cidadão. Tanto que Sen (2010) explica que não é o crescimento do Produto Nacional Bruto que gerará desenvolvimento.

Destarte, Sen (2010) conceitua pobreza não apenas como privações de renda e sim como privações das capacidades básicas de um determinado indivíduo, envolvendo acesso a bens e serviços. Já capacidades seriam as combinações alternativas de funcionamento de uma possível realização, ou seja, capacidade vincula-se à liberdade. E desenvolver é eliminar as privações de liberdade. Sendo neste contexto, que defendemos a tese que as privações de liberdades que os quilombolas da Caiana dos Crioulos vêm sofrendo são propiciadoras da formação do cidadão mínimo, que está sempre arraigado às políticas sociais, conforme será discutido mais a frente.

Sen (2010) lembra que as privações de liberdade podem ser ocasionadas pela restrição às seguintes liberdades básicas: pobreza econômica; carência de serviços públicos e assistência social; e, negação de liberdades políticas e civis. Inclusive uma privação de liberdade pode gerar privações em outra liberdade básica.

É o aumento de capacidades que gerará o aumento da possibilidade de recebimento ou até melhoria de renda, ou seja, os investimentos em políticas sociais voltadas, por exemplo, para educação e saúde podem estar relacionados ao aumento da renda de populações envolvidas.

Neste sentido, Sen (2010) destaca que a melhoria dos serviços, tais como educacionais e de saúde não apenas melhora a qualidade de vida, como também gera a maior possibilidade do indivíduo auferir renda, dando-se a possibilidade de sair da pobreza. Assim, a miséria, doença, analfabetismo, exclusão de participação social e política, dificuldade de acesso a serviços públicos são alguns exemplos de privações das capacidades.

Por meio da discussão sobre capacidades defendida por Sen melhora-se a discussão sobre algumas das causas da pobreza, que não podem se restringir a não acesso à renda, envolve também outros fatores que a teoria da pobreza multidimensional tenta alcançar.

Portanto, desenvolvimento como liberdade é eliminação das privações materiais, políticas e de direitos civis básicos. Neste sentido, os quilombolas passam pela privação de um direito civil básico, que é a propriedade. E sem o reconhecimento das terras quilombolas, como será analisado em tópico específico

desta tese, não falamos em desenvolvimento como liberdade, afetando diretamente a cidadania por provocar um hiato na cidadania social e civil dos quilombolas. Além disso, o Programa Bolsa Família, apesar de ter provocado mudanças positivas tendo em vista o acesso à renda, não elimina todas as privações de liberdade dos quilombolas. Fazendo-se necessária uma atenção principal ao problema quilombola, que é a titulação de suas terras.

2 DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Os programas de transferência de renda (PTRs) vêm sendo um dos instrumentos principais das políticas sociais não apenas do Brasil, como de várias regiões do mundo. Decorre isto por a América Latina e o Caribe serem arraigados de grande desigualdade social e também de uma forte concentração de renda, além dos seus países não terem se inserido efetivamente numa política social universal já consolidada, tal como a aplicada nos países desenvolvidos da Europa, marcados pelo Estado do Bem Estar Social.

O México foi pioneiro na efetivação destes programas com o *Progressa-Oportunidades* em 1997, que, inicialmente, foi aplicado apenas aos pobres residentes nas áreas rurais, se expandindo em 2002, aos pobres que residiam em áreas urbanas. O Brasil também na década de 90 começou a aplicar de forma local, em Campinas, o Programa Bolsa Escola. Ambos programas foram planejados pelos seus próprios governos, só vindo a ter o apoio de bancos de desenvolvimento (Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial) quando já se encontravam na suas respectivas etapas de expansão.

Têm por objetivo reduzir a pobreza e extrema pobreza, concedendo uma melhoria da qualidade de vida dos sujeitos passivos destes programas, de forma que possam sair de condições de vulnerabilidade e exclusão sociais. Sendo assim, estes programas têm por foco o combate à pobreza por meio da articulação entre a transferência de renda com programas estruturantes, como saúde, educação e trabalho, de forma que possa cessar o ciclo intergeracional da pobreza. E esta articulação se dá nas situações de programas de transferência de renda condicionados (que são a grande parte dos PTRs). Contudo, há também os programas de transferência de renda que não são condicionados a contrapartidas por parte dos beneficiários, é o caso do PTR do Equador.

Existem PTRs universais e os focalizados (conhecidos também como não universais). Os primeiros são aqueles que não exigem a comprovação de renda dos indivíduos, utilizando por base outro critério, tais como o benefício concedido a todas as famílias que possuem crianças. Já os PTRs focalizados são aqueles que são concedidos para famílias que comprovam a sua pobreza. Conquanto, é muito

comum serem exigidos nos PTRs focalizados o cumprimento de determinadas condicionalidades. (COBO, 2012)

Hoddinott e Bassett (2008) resumem as três características principais dos PTRs: 1- são intervenções focalizadas, com base em dados socioeconômicos, fazendo a identificação das famílias pobres que necessitam desta renda; 2- os recursos financeiros disponibilizados, em regra, são pagos às mães, podendo também serem distribuídos suplementos nutricionais; 3- há um comprometimento das famílias com a saúde, educação e nutrição.

Apesar das práticas neoliberais⁶ para enfrentar a crise da dívida externa e fortes taxas inflacionárias de muitos países da América Latina e Caribe na década de 1980⁷, os programas de transferência de renda se disseminaram nesta mesma região a partir da segunda metade dos anos 90. Tiveram como especificidade o estabelecimento de condicionalidades para que haja uma melhoria das condições educacionais, nutricionais e de saúde, além de uma diminuição do trabalho infantil.

Basset (2008) retrata três gerações dos PTRs. Sendo a primeira a iniciada na América Latina na década de 1990, sendo concentrada nas áreas de saúde e educação. Já a segunda geração eclodiu no início do século XXI nas regiões do Sul e Leste da Ásia, com o fulcro de aumentar o acesso às escolas exclusivamente das crianças e jovens que eram do sexo feminino, concedendo bolsas de estudos com a contrapartida da manutenção da frequência escolar. E a terceira geração, que já é mais recente, busca atender as situações de emergência (como a situação de alguns países africanos) ou como programa de desenvolvimento urbano (por exemplo programas de combate à pobreza desenvolvidas pela cidade de Nova York a partir de 2006, transferindo renda com a finalidade de redução dos níveis de pobreza).

Apesar do impacto dos PTRs na diminuição da pobreza, eles não têm conseguido atingir um outro objetivo basilar da sua existência: a retirada do pobre do ciclo intergeracional da pobreza. E isto tem acontecido porque os PTRs não podem ser utilizados como substitutos de uma política social estruturada e universal que combata as causas estruturais da pobreza, que conceda uma segurança para o indivíduo, independente das suas condições econômicas, em caso de situações

⁶ As práticas neoliberais pregam a proteção social como sendo da alçada da filantropia privada e não do Estado.

⁷ Período marcado por ajustes estruturais econômicos e redução de gastos sociais.

emergenciais ou inesperadas na sua vida. No Brasil, os PTRs passaram por várias fases até chegar ao programa bolsa família (PBF), que hoje é utilizado junto ao programa Brasil sem miséria (BSM) com a finalidade de cumprir um dos objetivos fundamentais prescritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988: a erradicação da pobreza no Brasil.

Entendemos que os PTRs no Brasil encontram-se na sexta fase, a qual chamamos de fase de avaliações e saídas, onde há o destaque aos mecanismos avaliativos e às discussões relacionadas às portas de saída destes programas.

Contudo, para entendermos melhor esta evolução dos PTRs no Brasil, faz-se necessário verificarmos as várias perspectivas do que, internacionalmente, se entende por Programas de Transferência de Renda. Após isto, enfatizaremos os PTRs do MERCOSUL, e, por último, mostraremos mais detalhadamente a evolução dos PTRs no Brasil.

2.1 Matizes teóricas dos programas de transferência de renda

A base jurídica a uma renda básica não relacionada ao trabalho tem sustentáculo tanto no campo da religião, como por exemplo no Alcorão, no Budismo, na Bíblia; quanto da filosofia clássica, como em Confúcio e Aristóteles; e nos pensadores mais revolucionários, como Karl Marx. (SUPLICY, 2010)

Já para Polanyi (2000) o processo histórico de formação dos Programas de Transferência de Renda remonta às primeiras iniciativas de renda mínima ao desenvolvimento da pobreza na sociedade industrial inglesa: *Speenhanland Law* (em 1795) e *Poor Law* (em 1834), onde os princípios cristãos e de moral comunitária foram propiciadores para o surgimento de uma política de mínimos no seio das sociedades ocidentais.

Porém, o debate internacional mais atual relacionado aos PTRs vem se ampliando a partir de 1980, quando houve grandes mudanças sociais e macroeconômicas que impactaram diretamente no mundo do trabalho, aumentando o número de desempregados e de trabalhos precarizados, além da crise do *Welfare State*. Isto tudo vem provocando o surgimento de variadas matizes teóricas propondo explicar os PTRs.

Assim, neste contexto que Silva (1997) classifica as correntes de fundamentação teórica dos PTRs: 1) corrente de inspiração liberal, 2) corrente de inspiração distributivista e 3) corrente cujo elemento central é a inserção.

A corrente de fundamentação teórica de inspiração liberal ressalta a necessidade de substituição do Estado do Bem-Estar pelo uma renda monetária única, de forma que propicie uma simplificação da proteção social. Porém, entendemos que esta focalização numa renda monetária única tem o interesse de eliminar a possibilidade de aplicação de um sistema de proteção social universal, focando muito mais numa busca da eficiência do capitalismo. Algumas das modalidades mais famosas de corrente liberal seriam o Imposto de Renda Negativo defendido por Milton Friedman e o Dividendo Nacional de Keith Roberts.

Já a corrente de inspiração distributiva defende a renda mínima como um instrumento que permite a racionalização da distribuição de renda com foco na pobreza relativa, para, assim, ser construída uma sociedade de tempo livre, onde o trabalho seja redistribuído entre todos os cidadãos. Nesta corrente, a renda mínima teria o papel complementar a outros serviços e benefícios sociais estatais da proteção social universal, ou seja, essa redistribuição de renda busca a construção de uma sociedade alternativa. Algumas propostas desta corrente seria a Renda Social de André Gorz e Segundo Cheque defendida por Aznar.

Por último, há a corrente que apresenta como elemento central a inserção, onde a renda monetária seria um direito concedido àqueles cidadãos com dificuldades no acesso ao mercado de trabalho de forma a gerar uma nova relação entre o *Welfare State* e o emprego. Um exemplo desta corrente seria a Renda Social de Inserção defendida por Serge Milano, que serviu de inspiração para a Renda Mínima de Inserção francesa, que fora utilizada a partir de 1989.

Interessante também destacar as duas expressões da funcionalidade dos PTRs, segundo Boschetti (1997), onde numa primeira perspectiva seria como um paliativo na sociedade capitalista, e numa outra seria uma tentativa de restabelecer o sistema de proteção social.

Na primeira noção, os PTRs buscam preencher uma carência residual de um sistema de proteção social focalizado na pobreza e de seguros sociais aqueles que são aptos ao trabalho. Neste sentido, os PTRs seriam apenas um paliativo das expressões da questão social existente no seio da sociedade capitalista.

Diferentemente, os PTRs podem ser entendidos como uma possibilidade de reestabelecer um sistema de proteção social, servindo como um indicador de um futuro Estado Social.

Assim, apesar das várias tentativas de classificação dos PTRs, é interessante lembrar que estes programas não podem servir para encobrir a necessidade das lutas

sociais na busca de concretização de uma sociedade mais justa. Portanto, os PTRs não podem ser usados como paliativos para acomodação da luta pela consolidação de um direito fundamental, tal como o reconhecimento e titulação das terras quilombolas. Além disso, os PTRs não podem ser usados como alternativas ou substitutos das políticas sociais universais, que permitem a efetivação da justiça social.

2.2 Os programas de transferência de renda no Mercosul

Os PTRs surgiram após fortes crises econômicas na América Latina, que vieram acompanhados de grande aperto fiscal, privatizações de serviços e empresas públicas e a diminuição de investimentos na área da proteção social.

Vale lembrar que, no início dos anos 80, a América Latina enfrentou *déficits* financeiros que precisariam ser controlados ou por um aumento na arrecadação para os erários públicos ou a redução de gastos públicos. Neste diapasão, a escolha foi cortes em gastos sociais, o que impactou no desenvolvimento social da população da América Latina destes anos.

Porém, a partir de meados dos anos 90, já se passou a vislumbrar, no contexto latino americano, o retorno com gastos sociais. Desta forma, foram desenvolvidas políticas sociais, nas quais se enquadram os programas de transferência de renda.

Por conseguinte, para que se entenda melhor o programa bolsa família é interessante que se faça uma contextualização de outros programas de transferência de renda no Mercosul, até mesmo para que se possa fazer uma análise comparativa crítica entre estes programas no âmbito do Mercosul.

No Paraguai o órgão governamental que coordena os projetos de transferência de renda mínima é a *Secretaria de Acción Social (SAS)*, o nome do programa de transferência de renda neste país é o *Tecoporã* (que significa bem-estar em guarani). É uma transferência monetária mensal com cumprimento de condicionalidades, que serve para conceder um alívio imediato às pessoas previamente selecionadas como extremamente pobres. Está focada na melhoria das condições educacionais e num futuro laboral para os envolvidos, o cumprimento destas condicionalidades é fiscalizado pelo Ministério de Saúde e Educação.

Neste último aspecto, há certa diferenciação com os programas de transferência de renda brasileiros (tais como o bolsa família), pois aqui há um órgão gestor principal, que é o Ministério de Defesa Social e Combate à Fome (MDS). Tendo em vista a gestão descentralizada, outros entes estatais - Estados, Distrito Federal e os Municípios - podem ajudar.

Este programa foi considerado como prioritário para o Governo Paraguai por meio do Decreto 1928 de 28 de abril de 2009. O Programa *Tecoporã* não é uma prática assistencialista, tendo em vista o seu enfoque na promoção das melhorias das condições de vida das famílias, através da alimentação, direito à identidade, à saúde e a educação. Seria, na verdade, um programa de inclusão social, onde há o reconhecimento dos direitos fundamentais do ser humano, tais como a saúde, educação, alimentação básica.

Há uma categoria de pessoas, salutar para o desenvolvimento deste programa no Paraguai, que são os facilitadores comunitários. Estes são treinados e recebem cadernos pedagógicos para aprendizagem.

Na Argentina, foi lançado em 2002, o programa de transferência de renda intitulado *Jefes y Jefas del Hogar*, cujo destinatário eram os chefes (homens e/ou mulheres) sem emprego, que tivessem filhos de até 18 anos ou incapazes em qualquer idade ou mulheres grávidas ou maridos com mulheres grávidas. Sendo um programa condicional, que exigia a contraprestação de natureza laboral para poder receber o benefício que era de 150 pesos. Porém, a diferença deste programa para o bolsa família é que havia também outra contrapartida específica para recebimento do benefício: 04 a 06 horas diárias de atividades em projetos que promovessem melhorias comunitárias e funcionassem como capacitação para reingresso do beneficiário no mercado de trabalho. Já no caso brasileiro, há a prestação da assistência social, entretanto ainda está muito incipiente. Inclusive interessante esta ação argentina, pois caso o Brasil também adotasse esta exigência poderia haver projetos que ajudassem na manutenção e desenvolvimento das características comunitárias de sociedades tradicionais, tais como quilombolas e indígenas.

Em 2006, o Programa *Jefes y Jefas del Hogar* foi substituído por outros três: Famílias para a Inclusão Social, Seguro de Emprego e Capacitação e Seguro de Desemprego. O Ministério de Desenvolvimento Social foi a autoridade responsável pela aplicação destes programas na Argentina.

No Uruguai, desde maio de 2006, foi criado o sistema de compras pela *Tarjeta Uruguay Social*, que permite que as pessoas mais desprotegidas possam ter acesso a produtos da cesta básica e possam escolher conforme as suas necessidades. O valor transferido depende do número de crianças menores de 18 anos ou mulheres grávidas que vivam naquele determinado lar. Este programa, que está aos cuidados do Ministério de Desenvolvimento Social do Uruguai, é uma transferência monetária para famílias em situação de extrema vulnerabilidade social e econômica, ajudando-as a terem acesso ao consumo de alimentos básicos.

Interessante que este programa uruguaio foi expandido também ao grupo trans (transexuais e travestis), pois reconheceram esta parcela da população como sendo vulnerável social, e serve de entrada para proteção social deste grupo. O valor transferido é equivalente ao valor dado às famílias com filhos. Isto é bem diferente do caso brasileiro, bolsa família, pois no Brasil é utilizado apenas para população vulnerável economicamente, entenda-se pobres e extremamente pobres.

Na Venezuela cabe destacar o Projeto Filhos do meu Povo, que fora lançado no final de 2011, que unifica antigos programas sociais e prevê que cada criança (limitado até 03) pertencente a uma família em situação de extrema pobreza perceba mensalmente 430 bolívares, cada uma. Há também a exigência de cumprimento de condicionalidades de matrícula escolar e rotina médica pré-natal.

Desta forma, observa-se que os programas de transferência de renda no âmbito do Mercosul têm similaridades. Primeiramente, começaram a surgir no mesmo contexto histórico, por volta da segunda metade dos anos 90, tendo em vista o momento de retorno a políticas sociais nesta região.

Além disso, eles têm por foco o combate direto à pobreza, através não apenas da transferência monetária, mas se preocupando com serviços básicos, tais como educação, saúde, combate à fome e ao trabalho infantil. Nesse sentido, o recebimento destes programas está sempre vinculado ao cumprimento de condicionalidades – educação e saúde – não sendo vistos como direito desta população pobre.

2.3 Etapas dos programas de transferência de renda no Brasil e o programa bolsa família

Os debates em relação aos programas de transferência de renda vêm crescendo, por serem instrumentos que buscam mitigar a pobreza que assola grande parte da população. Sendo importante também uma análise evolutiva destes programas até chegarmos ao programa bolsa família.

Assim, numa contextualização histórica, podemos vislumbrar 06 fases no desenvolvimento dos programas de transferência na realidade brasileira, as quais chamamos de: 1- fase embrionária; 2- fase de maturação inicial; 3- fase de experimentações locais; 4- fase de efetivações isoladas; 5- fase de consolidação e expansão; 6- fase de avaliações e saídas.

Antes de 1991, existiram várias situações onde foram sugeridas ideias sobre programas de transferência de renda. Porém, não havia ainda uma atuação mais direta, faltando uma base legal – que só fora alcançada a partir de 1991. Podemos destacar situações como o artigo científico escrito por Antônio Maria da Silveira: Redistribuição de Renda, da Revista Brasileira de Economia, que propôs um programa de garantia de renda mínima que estivesse vinculado diretamente à busca de erradicação da pobreza.

Inclusive, o primeiro momento, que denominamos de fase embrionária, coincide com 1991, quando Eduardo Matarazzo Suplicy – Senador pelo PT de São Paulo – apresentou o Projeto de Lei 80/1991, o qual instituía o PGRM (Programa de Garantia de Renda Mínima) para todos os brasileiros, incondicionalmente, a partir de 25 anos de idade. Entendemos como sendo embrionário, pois é consequência da convergência de ideias já anteriormente utilizadas em outros países, tais como no Alasca - Estados Unidos da América.

Já entre 1991 a 1993, podemos considerar como sendo a segunda fase, que chamamos de fase de maturação inicial por ser um período onde se ampliam propostas iniciais defendidas por Suplicy. Desta forma, Camargo, nos anos de 1991, 1993 e 1995, propôs uma transferência de renda para famílias compostas por crianças entre 05 a 16 anos em escolas públicas, sendo a família a beneficiária e não o indivíduo o beneficiário do programa, exigindo também o cumprimento da condicionalidade de frequência escolar destas crianças e adolescentes.

Numa terceira fase, a partir de 1995, tivemos as experimentações locais, quando Campinas, Ribeirão Preto, Santos e Brasília concretizaram programas de transferência de renda, surgindo os primeiros testes em laboratórios sociais, que concluíram a necessidade dos filhos na escola e também que a família deveria ser a unidade beneficiária dos programas de busca de erradicação da pobreza. Desta maneira, estes programas foram inspiração para que houvesse uma criação de outros programas em nível nacional.

A quarta fase, período de efetivações isoladas e expansão legal, a partir de 2001, na época do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi quando tivemos o surgimento da Bolsa Escola do Ministério da Educação, Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde, Vale Gás (instituído pelo Decreto 4.102/2002). Além disso, foi marcado este período pela expansão legal com o projeto de lei 266/2001 de Suplicy, o qual propôs uma renda de cidadania incondicional para todos os brasileiros.

Infere-se ainda, nesta quarta fase, que vários fatores passaram a ser obstáculos à continuidade dos programas de transferência de renda de forma pulverizada, tais como fragmentação dos programas acima mencionados, incluindo até competitividade entre os setores responsáveis por cada programa; sobreposição de ações, gerando duplicidades de ações para combater um mesmo problema; falta de uma coordenação central, que inclusive provocasse uma melhor articulação entre os vários programas sociais; ausência de uma estratégia focada na provocação de independência dos beneficiários, entre outros.

A quinta fase, de consolidação e expansão, a partir de 2003, já no primeiro mandato do Presidente Lula, que através da grande estratégia Projeto Fome Zero buscou enfrentar a fome brasileira instrumentalizando-se por meio do programa bolsa família que unificou vários programas anteriores e expandiu para todo o Brasil e estipulando o seu recebimento ao cumprimento de três condicionalidades básicas: educação, saúde e trabalho.

A partir do mandato do Presidente Lula, percebe-se que, conforme ensina Emir Sader (2013), o Brasil passa a se inserir num modelo pós-neoliberal, cujos traços comuns buscam a priorização: a) das políticas sociais e não as de ajuste fiscal; b) dos processos de integração regional e não aos tratados de livre comércio com os Estados Unidos da América; c) da atuação do Estado como indutor do

crescimento econômico e da distribuição de renda, ao invés de um Estado mínimo neoliberal.

A sexta fase, a qual estamos inseridos, é marcada pelo diálogo de avaliações locais, regionais e nacionais, principalmente, após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome– MDS (em janeiro de 2004). Além disso, houve uma maior discussão crítica relacionada à instrumentalização de portas de saída, ou seja, a independência dos sujeitos do programa bolsa família.

Neste momento, podemos também destacar o Plano Brasil sem Miséria (BSM), de onde o programa bolsa família é um dos eixos, que foi criado pelo governo Dilma Rousseff, tendo sido lançado em junho de 2011. O BSM tem como foco retirar 16,2 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza, ou seja, aqueles que vivem com menos de R\$ 77,00 (setenta e sete reais) por mês, isto através da promoção da inclusão social e produtiva.

Assim, é interessante para o desenvolvimento da tese, aprofundarmos o estudo sobre o programa bolsa família, tendo em vista que a amostra da população da Comunidade da Caiana dos Crioulos foi escolhida através das mulheres beneficiárias do PBF atendidas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da Caiana.

3 DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O programa bolsa família (PBF) integrava a estratégia do Fome Zero do Governo Lula , tendo como objetivos iniciais a superação da fome e da pobreza. Baseou-se na articulação de três dimensões: a) promoção do alívio imediato da pobreza, através da transferência direta de renda às famílias; b) reforço ao exercício dos direitos sociais basilares – saúde e educação – de forma que através do cumprimento das condicionalidades destes direitos pudessem quebrar com o ciclo da pobreza intergeracional; c) coordenação de programas complementares, tais como de geração de trabalho e renda, de fornecimento de registro civil, de alfabetização de adultos.

Este programa, atualmente, é a principal estratégia do governo no combate à pobreza, vindo ser necessário a sua análise, pois boa parte dos quilombolas de Caiana dos Crioulos se enquadram como beneficiários do PBF, impactando diretamente na luta desta comunidade pelo seu direito basilar ao reconhecimento das suas terras. Assim, é importante debatermos sobre como este programa que tem influenciado positivamente a vida dos brasileiros, mais diretamente dos pobres. Contudo, que necessita também ser pensado nos seus aspectos negativos, ou seja, limitações.

3.1 Aspectos positivos do programa bolsa família

Iniciaremos, enfocando alguns aspectos positivos da implantação do PBF. Assim, convém iniciar exatamente pela importância da unificação dos programas sociais, que estavam pulverizados até 2003. No quadro 1, podemos observar a quantidade de programas que estavam em vigor no Governo Fernando Henrique Cardoso. Este espalhamento de programas gerava situações de pagamento em duplicidade.

Quadro 1 – PTRs em vigor no Governo FHC (continua)

PTR	ANO	ÓRGÃO GESTOR	OBJETIVO	SITUAÇÃO ATUAL
Abono Salarial PIS/PASEP	1970	Caixa Econômica Federal	Promover a integração na vida e no desenvolvimento das empresas/entidades públicas, mediante contribuições dos empregadores distribuídas em contas individuais em nome de cada empregado/servidor	Ainda em vigor
Renda Mensal Vitalícia	1974	INPS	Auxiliar idosos e portadores de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família	Substituído, em 1993 pelo BPC (Benefício de Prestação Continuada)
Benefício de Prestação Continuada	1996	MPAS	Auxiliar idosos e portadores de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família	Ainda em vigor
Seguro Desemprego	1996	Ministério do Trabalho	Promover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa, e auxiliar os trabalhadores na busca de novo emprego	Ainda em vigor
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	1996	MPAS	Erradicar, em parceria com os diversos setores governamentais e da sociedade civil, o trabalho infantil nas atividades perigosas, insalubres,	Integrado ao PBF

PTR	ANO	ÓRGÃO GESTOR	OBJETIVO	SITUAÇÃO ATUAL
			penosas ou degradantes	
Bolsa Qualificação	1999	Ministério do Trabalho	Auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações de orientação, recolocação e qualificação profissional	Ainda em vigor
Agente Jovem	2001	MPAS	Capacitação teórico-prática em temas de saúde, cidadania e meio ambiente para exercício de atividades práticas em sua comunidade como parte de sua formação humana e social	Reestruturado para Projovem, mas foi integrado pelo PBF
Auxílio gás	2001	Ministério de Minas e Energia	Subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda	Integrado ao PBF
Bolsa Alimentação	2001	Ministério da Saúde	Promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes nutrizes e crianças menores de 07 anos	Integrado ao PBF
Bolsa Escola	2011	Ministério da Educação	Complementação em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas	Integrado ao PBF

Fonte: Adaptações do livro de COBO, 2012

A exigência de cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação e saúde foram cruciais para que houvesse uma melhoria da distribuição destes serviços públicos para os pobres e extremamente pobres. Além disso, quando um programa de transferência de renda exige o cumprimento de condicionalidades, permite que seja mais bem recebido pela sociedade em geral.

Entretanto, a exigência das condicionalidades não pode servir de estímulo apenas aos beneficiários diretos do PBF, devem alcançar também toda a família,

propiciando também a concessão de saúde e educação de qualidade também para o restante da família do beneficiário, por exemplo para o pai, que muitas vezes é esquecido. Por isso, o PBF não pode ser utilizado como um programa substituto das políticas sociais e sim como um dos propiciadores de atacar um dos fatores da pobreza multidimensional, ou seja, a ausência ou baixa renda.

Outro aspecto positivo é que através do PBF houve uma ampliação dos programas de transferência de renda, pois considera que famílias sem filhos e moradores de rua possam receber o benefício financeiro. Desta forma, famílias que não possuam crianças, nutrizes e/ou gestantes, desde que estejam em situação de extrema pobreza podem receber o benefício básico do PBF. Isto é um avanço, porque não está focado apenas em determinadas fases do ciclo de vida e/ou estados fisiológicos e sim no combate à pobreza. Sendo, pois, uma evolução em relação aos programas de transferência anteriores ao PBF.

Um avanço do PBF é a não utilização de punição para a família, caso a criança seja reprovada, mesmo tendo a devida frequência. Pois caso fosse exigido sempre a aprovação e com um padrão mínimo de notas nas avaliações, poderia estar colocando a criança num modelo de produção fordista, onde precisasse obter determinadas notas para adquirir a contrapartida, o que seria exigir muito de uma criança.

Tanto que as condicionalidades na área da educação são: a) matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos; b) garantia da frequência de no mínimo de 85%, salvo ausências justificadas; c) manter informado o gestor sobre mudanças de escolas. Contudo, se a família beneficiária descumprir as condicionalidades (sejam de educação, saúde ou assistência social) primeiramente receberá uma advertência. Já a partir da segunda ocorrência de descumprimento poderá a família beneficiária ter o seu benefício bloqueado por um mês, suspenso por dois meses, ou até cancelado após registro no Sistema de Condicionalidades de que a família foi incluída em serviço socioassistencial de acompanhamento familiar municipal e também permanece em situação de suspensão durante 12 meses ou se após 12 meses apresentou novo descumprimento. (Portaria 251, de 12 de dezembro de 2012 do MDS)

Inclusive, nenhuma família teve cancelado o PBF em 2013, o que demonstra que o foco do programa não é punir uma família que descumpre as condicionalidades.

Outra evolução do PBF em relação a algumas políticas sociais isoladas anteriores, é falarmos em transferência em dinheiro (depositado num conta, cuja movimentação se dá através de um cartão) e não entrega de alimentos. Isto porque temos péssimas lembranças das doações de alimentos (por exemplo, pão e leite) para as pessoas que tinham fome, devido a altos índices de corrupção, principalmente no procedimento licitatório.

Cabe também ressaltar que houve uma melhora em termos evasão escolar, pois há um controle de frequência escolar por meio do cumprimento da condicionalidade educação. Os dados do MDS (2013), conforme tabela 2, têm demonstrado esta melhoria, por meio do aumento dos índices de frequência escolar, atingindo o Brasil um índice de 95,6 % de cumprimento da condicionalidade educação (conforme se depreende abaixo), ou seja, as crianças e jovens entre 06 a 15 anos estão cumprindo o mínimo de 85% de frequência escolar e os jovens de 16 e 17 anos de 75%.

Tabela 2 – Acompanhamento da condicionalidade educação
Acompanhamento da condicionalidade - Educação - 2º Bimestre 2013 (abril e maio)

Estados	Total de Alunos Beneficiários	Alunos acompanhados ¹		Cumpriram condicionalidade ² **		Estados	Total de Alunos Beneficiários	Alunos acompanhados ¹		Cumpriram condicionalidade ² **	
		Quant.	%	Quant.	%			Quant.	%	Quant.	%
Distrito Federal	123.112	107.174	87,1%	103.890	96,9%	Alegres	531.944	433.070	81,4%	422.338	97,5%
Goiás	459.405	388.829	84,6%	372.642	95,6%	Bahia	2.014.212	1.642.196	81,5%	1.561.998	97,6%
Mato Grosso	245.705	205.869	83,8%	197.296	95,8%	Ceará	1.265.865	1.101.307	87,0%	1.063.059	96,5%
Mato Grosso do Sul	186.134	156.788	84,2%	146.600	93,5%	Maranhão	1.250.040	1.049.497	84,0%	1.021.461	97,3%
Centro-Oeste	1.013.356	858.660	84,7%	820.348	95,5%	Paraíba	546.864	441.407	80,7%	429.065	97,2%
Acre	127.748	112.896	88,2%	110.251	97,8%	Pernambuco	1.278.897	1.056.988	82,7%	1.029.301	97,3%
Amapá	65.780	71.622	74,7%	70.544	96,6%	Piauí	503.861	439.631	87,3%	433.320	98,0%
Amazonas	554.081	471.482	85,1%	452.972	96,1%	Rio Grande do Norte	407.528	357.705	87,8%	348.166	97,3%
Piauí	1.219.257	1.041.371	85,4%	1.025.047	98,4%	Sergipe	308.132	248.336	80,6%	236.983	96,4%
Rondônia	153.479	136.530	89,0%	128.546	91,2%	Nordeste	8.107.166	6.770.133	83,5%	6.504.641	97,3%
Roraima	79.864	80.050	84,7%	58.398	97,2%	Espírito Santo	260.491	228.441	87,7%	214.800	94,0%
Tocantins	181.336	180.683	99,6%	156.324	97,5%	Minas Gerais	1.528.143	1.271.031	83,2%	1.201.777	94,6%
Norte	2.408.533	2.054.334	85,3%	2.002.002	97,5%	Rio de Janeiro	1.030.383	858.648	83,4%	804.948	93,6%
Paraná	563.475	506.705	89,9%	470.673	92,9%	São Paulo	1.705.176	1.542.916	90,6%	1.365.320	89,0%
Rio Grande do Sul	573.229	506.816	88,4%	474.826	93,7%	Sudeste	4.522.193	3.901.925	86,3%	3.806.845	92,4%
Santa Catarina	210.221	184.570	87,8%	177.058	95,9%	Brasil	17.368.173	14.783.143	85,2%	14.136.375	95,6%
Sul	1.346.925	1.198.091	89,0%	1.122.458	93,7%						

¹ Quantidade de alunos que tiveram informações de frequência cadastradas no Sistema Presença

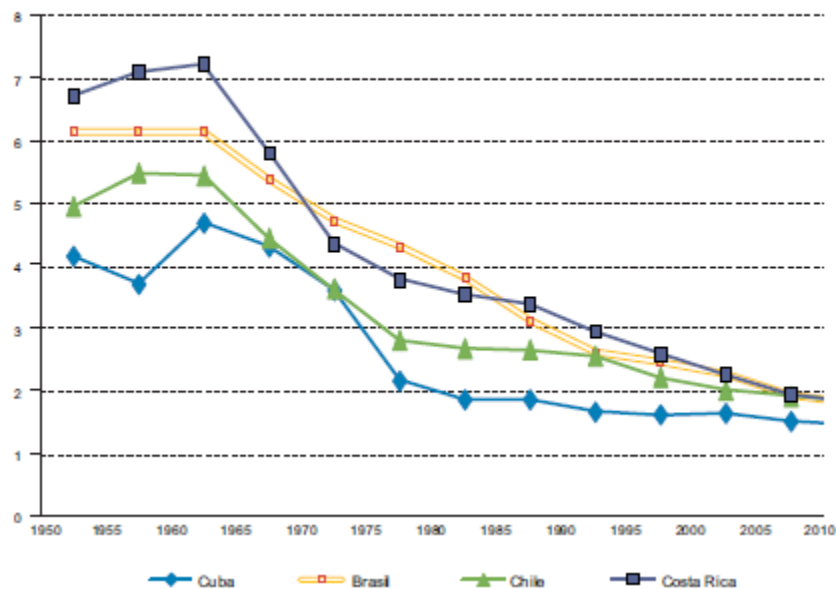
² Quantidade de alunos que cumpriram frequência entre os que tiveram informações cadastradas no Sistema Presença

Fonte: MDS, 2013

O PBF tem impactado também o mercado local de muitos municípios que estavam em situação de estagnação, isto porque as famílias beneficiárias do PBF gastam os recursos recebidos na economia local. Inclusive o IPEA (2011) divulgou uma pesquisa, onde demonstra que a cada R\$ 1,00 gasto no programa bolsa família, há um impacto crescente de R\$ 1,44 no PIB (Produto Interno Bruto). Desta forma, há também um impacto positivo na economia por meio do dinheiro investido no PBF.

Há um mito em relação ao PBF, que necessita ser desfeito: o bolsa família tem estimulado o crescimento populacional. Na verdade, a trajetória de fecundidade, assim como de toda América Latina tem é reduzido, conforme se depreende do gráfico 3.

Gráfico 3 – Trajetória da fecundidade na América Latina
**AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): TRAJETÓRIA DA FECUNDIDADE, EM PAÍSES COM
 FECUNDIDADE INFERIOR AO NÍVEL DE REPOSIÇÃO EM 2005-2010**
(Em número de filhos por mulher)



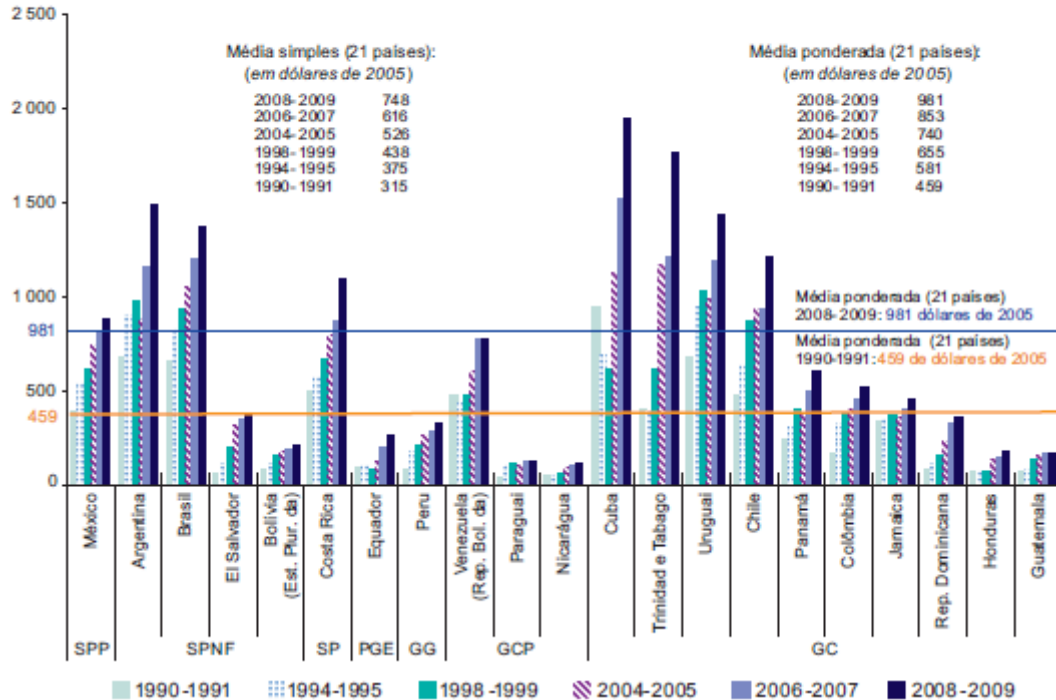
Fonte: CEPAL, 2011.

Vale ressaltar que em 2012 o gasto com o bolsa família foi de 0,46% do PIB, beneficiando cerca de 13.902.255 pessoas, sendo a sua maioria da região nordeste 7.049.046, conforme dados extraídos do aplicativo Datasocial do MDS. Ficando claro que não é um valor tão alto, tendo em vista o grande impacto social deste programa para esta massa da população que ficou há muito tempo esquecida pelas grandes elites conservadoras. Inclusive, Paulani (2015) ressalta que o Brasil gasta pelo menos 20 vezes mais com o pagamento do juros da dívida pública do que com o programa bolsa família.

Percebe-se também a evolução do gasto público social não só no Brasil, mas também nos outros países do Mercosul (Paraguai foi uma exceção, continuando ainda baixo os seus investimentos em gasto social), conforme dados no gráfico 4 da CEPAL.

Gráfico 4 – Evolução do gasto público social

AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL^a, 1990-1991 A 2008-2009^a
(Em dólares por habitante de 2005)



Fonte: CEPAL, 2011.

3.2 Problemas enfrentados pelo programa bolsa família

Antes de se adentrar em um estudo sobre os problemas do PBF em relação ao cumprimento dos seus três eixos de ação, é importante se destacar um aspecto que transpassa esta discussão, por se relacionar a escolha dos beneficiários do PBF. Sendo assim, falaremos, inicialmente, sobre o que se deve entender por pobre e extremamente pobres.

De acordo com o prescrito na Lei 10.836 de 2004, que criou o programa bolsa família, será beneficiada a família que se encontre em situação de extrema pobreza (cuja renda seja de R\$ 77,00 *per capita* mensal) ou em situação de pobreza (renda entre R\$ 77,00 e R\$154,00 *per capita* mensal).

A categorização em pobres e extremamente pobres apenas pelo aspecto de renda *per capita* não abrange situações que envolvam outros aspectos da pobreza,

isto porque a pobreza pode ser mais bem caracterizada se analisarmos multidimensionalmente e não apenas no que se refere a acesso à renda.

Para o Banco Mundial pobreza seria a falta de renda. Esse órgão adota como limite da pobreza US\$ 1 diário.

Já para CEPAL (Comissão de Estudos para a América Latina) – no Panorama Social da América Latina, o conceito de linha de pobreza seria:

El monto de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de sus miembros. (...) la línea de pobreza de cada país y zona geográfica se estimó a partir del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos. (PANORAMA, 1997, p. 51)

Enquanto indigentes (aqueles em situação de extremamente pobreza) segundo a CEPAL são:

Al costo de la canasta alimentaria y se define como indigentes (o extremamente pobres) a las personas que residen em hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque los destinaran integradamente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros. (PANORAMA, 1997, p. 51)

Porém, quando se fala em transferência de renda, é preferível entender a pobreza como algo que vai além da insuficiência de renda. É, na verdade, produto da exploração do trabalho, é fruto da desigualdade na distribuição de riqueza que fora socialmente produzida, além de estar ligada ao não acesso a serviços sociais básicos, nem tampouco à informação, ao trabalho, à renda digna e a não participação social e política.

A pobreza, pois, assume um caráter multidimensional. Inclusive Amartya Sen (2010) fala que a pobreza não é apenas baixo nível de renda, é, também, privação de capacidades básicas do ser humano de acesso a bens e serviços. E o desenvolvimento só ocorreria com o crescimento econômico e com a eliminação das restrições da liberdade e a geração de oportunidades.

Deve haver políticas públicas buscando proporcionar uma igualdade inicial de desenvolvimento de capacidades que conceda ações concretas com o fim de que as pessoas tenham melhores oportunidades, o que por consequência prevenirá a pobreza. Mas, para que haja a efetivação destas políticas precisa haver um

compromisso ético por parte dos nossos representantes e do povo que os elege, uma vontade política e um debate qualificado com a sociedade civil.

Ultrapassada essa discussão, agora é importante que se entenda melhor os problemas enfrentados pelo PBF desde a sua criação. Para isto, cabe ressaltar os objetivos do programa bolsa família que estão previstos no artigo 4º da Lei 10.836/2004:

Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Assim, pode-se considerar que há três eixos de ação, os quais o PBF se estrutura: 1- transferência direta de renda; 2- cumprimento de condicionalidades pelas famílias beneficiárias; 3- coordenação de políticas complementares.

No que se relaciona ao primeiro eixo, cabe enfatizar que o PBF tem provocado acesso ao consumo, mas não necessariamente à distribuição de renda de forma igualitária, ou seja, falta uma real distribuição das riquezas socialmente produzidas no país. Precisa haver uma articulação entre o PBF com uma política macroeconômica capaz de vencer o modelo de concentração de renda brasileiro. Pois, caso contrário, permanecerá ainda a luta de classes, onde a burguesia continua como grande detentora da renda, utilizando-se da exploração das classes inferiores. Nesse contexto, os anseios da igualdade não podem ser vistos apenas sob o aspecto de renda, isto porque os pobres e extremamente pobres passaram a ter acesso a renda (claro que uma renda mínima), porém não houve a socialização do conhecimento (tais como técnicas de mudanças genética, pesquisas de tecnologia de informação), que continua centrado nos detentores do capital. Caso houvesse uma socialização do conhecimento, poderia haver uma pressão social das classes inferiores, o que poderia provocar instabilidade nas classes dominantes.

Em relação ao segundo eixo de ação, pode-se ressaltar que o cumprimento das condicionalidades é uma tentativa de melhorar a vida do beneficiário do PBF, porém há alguns pontos que cabem ser destacados.

No que se refere ao acesso a programas estruturantes, apesar do aumento quantitativo das crianças à educação, por meio de um controle de matrícula e

absenteísmo escolar, faz-se necessário evoluir os mecanismos avaliativos de qualidade de ensino prestado a estas crianças. Da mesma forma ocorre em relação à saúde, pois apesar de haver uma melhoria no acesso às unidades de saúde, ainda se ver beneficiários recebendo serviços de baixa qualidade, devido a dificuldade de profissionais em áreas especializadas ou até mesmo a estrutura física dos locais de atendimento.

A atividade de controle, por exemplo da saúde, não pode ser algo mecânico e burocrático focado apenas para atender a exigência de envio das informações de controle, que são preenchidas semestralmente com a finalidade de alimentar o sistema de informações e cumprir a exigência imposta pelo PBF.

Outro fator a ser tratado em relação ao eixo de ação cumprimento de condicionalidades é a sua utilização com caráter punitivo. Mesmo o foco do MDS sendo que a exigência que as condicionalidades tenham um caráter de inclusão social, em muitas cidades são utilizadas com caráter punitivo e/ou perseguição por não ter votado no partido da "situação". Na verdade, a exigência de cumprimento das condicionalidades do PBF deve está relacionada ao desenvolvimento humano e busca da interrupção do ciclo intergeracional da pobreza. Então, surge a pergunta: será que, caso uma família cumpra as condicionalidades, haverá a quebra do ciclo da pobreza?

Um aspecto quantitativo das exigências da condicionalidade educação precisa também ser debatido, o por quê de haver a disparidade da necessidade de frequência entre os adolescentes até 15 anos (pelo menos 85% de presença) e jovens de 16 e 17 anos (apenas 75% de presença). Desta forma, não há uma explicação específica do MDS para haver esta diferenciação no quantitativo de absenteísmo da população jovem.

Outra crítica que levantamos refere-se aos sistemas de acompanhamento de cumprimento de condicionalidades.

Quadro 2 – Acompanhamento de condicionalidades do bolsa família

Área/ Setor	Sistema/ URL	Período de acompanhamento
Saúde	Sistema Bolsa Família na Saúde-SISVAN http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp	Semestral
Educação	Projeto Presença On-Line http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br	Bimestral
Assistência Social	Sistema de Controle e Acompanhamento das Ações Socioeducativas e de Convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Sispeti) (em fase piloto)	Bimestral

Fonte: MDS, 2014.

Esses sistemas servem para um efetivo controle nas áreas das condicionalidades do PBF: saúde, educação e assistência social. Porém, conforme se depreende acima, a área de assistência social ainda não tem um sistema *online*, tal como acontece com saúde e educação. E isto demonstra a necessidade de uma melhor atenção por parte do MDS, principalmente quando se depara que é através desta área que podem ser alcançadas as portas de saída do PBF.

Já em relação ao terceiro eixo de ação, pode-se citar que com a implantação do PBF houve uma unificação de programas federais, tais como bolsa escola, bolsa alimentação, vale gás. Porém, não houve uma proibição de aplicação de programas sociais complementares, podendo cada um dos entes estatais, de acordo com os seus orçamentos próprios, criar ou ampliar seus programas de transferência de renda. Inclusive, até mesmo a sociedade civil pode também criar programas complementares, desde que sejam regulares e cadastrados no CadÚnico (Cadastramento Único de Programas Sociais).

Vale elencar alguns programas complementares, que estão cadastrados no MDS.

Quadro 3 – Programas federais complementares (continua)

Programa	Categoria	Objetivo	Agente Executor
<u>Programa Brasil Alfabetizado</u>	Acesso a conhecimento	Alfabetização	MEC
<u>Próximo Passo</u>	Acesso a trabalho e renda	Qualificação profissional nas áreas da construção civil e turismo	TEM
<u>Programa de Qualificação Profissional Continuada – Acreditar</u>	Acesso a trabalho e renda	Qualificação e inserção profissional em obras da construtora	Construtora Norberto Odebrecht
<u>Prominp</u>	Acesso a trabalho e renda	Reforço escolar para seleção para cursos de qualificação profissional	Governos estaduais e municipais
<u>Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF B)</u>	Acesso a trabalho e renda	Desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar	MDA
<u>Crediamigo e Agroamigo</u>	Acesso a trabalho e renda	Concessão de crédito orientado e acompanhado para população rural	BNB
<u>Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado</u>	Acesso a trabalho e renda	Concessão de crédito orientado e acompanhado	TEM
<u>Territórios da Cidadania</u>	Acesso a cidadania	Promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de	Casa Civil e Ministérios

		cidadania	
<u>Assentamentos rurais</u>	Acesso a cidadania	Promover a inscrição de famílias assentadas no Cadastro Único e priorizar inserção no PBF	MDA INCRA

Fonte: MDS, 2014/

Apesar da gestão descentralizada, o PBF apresenta uma proposta centralizadora em relação à inclusão e organização das informações dos beneficiários, por meio do CadÚnico.

A seleção das famílias beneficiadas será feita pelo MDS de maneira automatizada, por meio dos dados do CadÚnico alimentados pelo município.

Os governos federal, estadual e municipal dividem responsabilidades em relação à adesão, monitoramento e avaliação da bolsa família, e o MDS regulamentou esta divisão através do Decreto 5209/04. Vale ressaltar o *caput* do artigo 8º da Lei 10836/04 e seu parágrafo 1º, que diz:

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

§ 1º A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, o objetivo de "promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público" (artigo 4º da Lei 10.836/2004) está prejudicado, pois em muitos municípios ainda é utilizada a concessão do bolsa família como sendo um favor do Prefeito. Então, quanto mais houver uma devida publicidade dos pré-requisitos para concessão e manutenção deste programa, mais haverá a diminuição da utilização do programa bolsa família como máquina eleitoral, principalmente, em pleito eleitoral municipal.

Outro problema que se observa no PBF é que houve, inicialmente, um estímulo à informalidade laboral. Isto porque o trabalhador formal precisava comprovar o valor da sua renda, já o informal ficava desobrigado a comprovar a renda. Entretanto, o Governo Federal percebeu esta falha e está tentando combater por meio do estímulo à inclusão produtiva, por exemplo, através de formação de micro empreendedores individuais (MEI) convênio do MDS com o SEBRAE, a partir da criação do programa Brasil sem miséria.

Outro fato a ser destacado é que os programas de transferência de renda mínima devem ser visto como temporários e não como permanentes, pois devem ser mantidos até que haja um real acesso ao mercado de trabalho e a partir do trabalho consiga haver uma real distribuição de renda. Contudo, será difícil retirar este direito da população beneficiária, pois os direitos deixam marcas. Espera-se que não deixem marcas de dependência, mas sim de gerador de autonomização e desenvolvimento. Sendo assim, os programas de transferência de renda devem ser um momento apenas de passagem para um estágio de trabalho produtivo e criador, como, por exemplo, o empreendedorismo ou um trabalho formal digno.

3.3 Portas de saída do programa bolsa família

No que se refere ao primeiro eixo, observa-se que o PBF tem caminhado para cumprir o seu objetivo. Porém, neste tópico, dar-se-á ênfase aos outros dois eixos de ação, que se relacionam diretamente às portas de saída do PBF.

Inicialmente, é importante que se entenda o que significa portas de saída. As portas de saída são políticas complementares voltadas ao desenvolvimento da habilidade e da capacidade dos indivíduos com a finalidade de aproveitarem possíveis acessos a fontes de renda autônomas e sustentadas, e por consequência corroborando para a formação de um indivíduo autônomo em relação aos benefícios sociais vinculados aos programas de transferência de renda.

As portas de saída devem ser resultados da confluência de políticas de qualificação profissional e emprego com políticas de educação. Para isto faz-se necessário manter um diálogo focado nas melhorias do ensino educacional, para que possa ser utilizado como mecanismo eficaz para possibilidade de crescimento dos beneficiários do bolsa família.

Atualmente, é importante se falar em mais uma ação do governo federal, lançado em 2011, o programa Brasil sem miséria (BSM), que tem por objetivo retirar 16,2 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza, isto é, sendo consideradas nesta situação as famílias cuja renda *per capita* mensal fique abaixo de R\$ 77,00 (setenta e sete reais). O BSM vai além do programa fome zero, pois busca enfrentar a pobreza mais num âmbito multidimensional, isto porque o governo

federal percebeu que mesmo com o PBF ainda existia uma grande massa de pessoas extremamente pobres que precisavam de uma ação específica, pois, geralmente, são pessoas desprovidas de serviços públicos básicos, tais como energia elétrica, saneamento, abandonados em áreas secas rurais. Neste sentido, o BSM preocupa-se em provocar uma inclusão social e produtiva na zona urbana e rural.

Os objetivos específicos do BSM são: elevar a renda familiar *per capita*; ampliar o acesso aos serviços públicos, ações de cidadania e bem-estar social; ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural.

Este programa seria o indutor da promoção da inclusão social e produtiva, o que se daria por meio de atividades interministeriais e ações conjuntas com outras instituições, tais como o Sistema S (SENAR, SESC, SENAC, SESCOOP, SENAI, SESI, SEST, SENAT, SEBRAE). Destacando-se, principalmente o SEBRAE, que já efetivou algumas ações, por exemplo, a ideia do estímulo ao micro empreendedorismo Individual para os beneficiários do PBF. O SEBRAE inclusive criou, em janeiro de 2012, uma cartilha⁸, onde o governo federal lança o projeto CRESCER, que concede uma linha de crédito com juros de 8% a.a. (oito por cento ao ano) junto com orientação técnica do SEBRAE ao microempreendedor individual (MEI) beneficiário do PBF. Propicia também que este MEI possa obter uma cobertura previdenciária com um pequeno pagamento mensal e ser inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), que permite comprar mais barato e vender para órgãos públicos. Além disso, a cartilha retrata que dos 02 milhões de empreendedores já formalizados até 2011 no Brasil, aproximadamente 103 mil são beneficiários do PBF.

Para que possa receber os incentivos citados acima, precisa o empreendedor cumprir condições, tais como um faturamento de até R\$ 60.000,00 por ano; possuir apenas um empregado, que receba até um salário mínimo.

A intenção do governo federal é que a família que aderir ao MEI possa ter condições de se tornar independente do PBF de forma muito mais rápida do que através da concessão de capacidades básicas, tais como educação e saúde.

⁸ Cartilha o empreendedor individual e o programa bolsa família: uma oportunidade para crescer.

Este programa de microempreendimento individual provoca algumas discussões, por exemplo, estes MEI beneficiários do PBF têm conseguido se manter por muito tempo a sua independência ou retornam logo para o programa? A transformação destes beneficiários do PBF em Microempreendedores tem apenas levado que estas tenham acesso a trabalhos precários? Estas são perguntas que ainda demorarão a serem respondidas, pois esta atuação do SEBRAE junto com o MDS por meio do Brasil sem Miséria ainda é recente.

Porém, sabe-se que alguns medos dos beneficiários do PBF precisam ser desconstituídos, por exemplo, uma família que recebe bolsa família pode se tornar MEI sem perder o benefício? Pode, pois o que vai excluí-la do programa é a renda e se a renda auferida pela família, mesmo após o MEI, não ultrapassou os limites que a classificam como pobre, a família continua como beneficiária do PBF.

Precisa também haver o reconhecimento da cidadania como a porta de saída dos programas de transferência de renda do Brasil. Isto se dá percebendo que a construção do cidadão não acontece apenas com o combate à vulnerabilidade econômica, mas também através do reconhecimento de direitos sociais, a efetivação real de direitos básicos do ser humano (como o direito de ir e vir) a cada família integrante do PBF e possibilidade de uma participação política plena.

A política de valorização do salário mínimo e acesso ao trabalho formal é também uma porta de saída, talvez uma das mais eficazes. Assim, o MEI é uma possível porta de saída do PBF, porém necessita ainda de controle e vigilância por parte do MDS e da sociedade civil.

Para que se possa entender que há a necessidade do diálogo interdisciplinar nas discussões sobre políticas complementares que provoquem a independência das famílias beneficiárias do PBF, é importante levantar uma breve revisão conceitual sobre interdisciplinaridade.

3.4 Necessidade da interdisciplinaridade para as discussões sobre as portas de saída do PBF

O termo interdisciplinaridade, na verdade, é um neologismo, que é estudado há mais de 30 anos no continente europeu.

Inclusive, Minayo (2010) lembra que a interdisciplinaridade não é um método ou teoria nova, mas sim uma estratégia para se tentar compreender, interpretar e explicar temas complexos.

Um dos precursores nos estudos na Europa sobre interdisciplinaridade foi o francês Georges Gusdorf, que fora orientador de doutorado de Hilton Japiassu (cuja obra famosa é a Interdisciplinaridade e Patologia do Ser) – brasileiro e difusor, junto com Ivani Fazenda, da ideia de pesquisas interdisciplinares no Brasil.

Para Japiassú (1976) a interdisciplinaridade caracteriza-se por trocas intensas entre os especialistas e também pelo grau de integração real das disciplinas no interior de um mesmo projeto de pesquisa.

Etges (1993, p. 79) destaca que a interdisciplinaridade é o princípio da ciência, da compreensão de seus limites, porém, acima de tudo, é o princípio da diversidade e da criatividade.

A discussão conceitual sobre interdisciplinaridade pode ser dividida em duas grandes correntes: 1- concepção hegemônica; 2- concepção crítica.

Na concepção hegemônica de interdisciplinaridade temos o pensamento de Japiassu (inspirado em Gusdorf), o qual ressalta que o positivismo é o gerador do obstáculo epistemológico basilar para aplicação da interdisciplinaridade. Foi o positivismo o grande causador de fronteiras no conhecimento, e apenas a interdisciplinaridade poderia provocar o retorno à unidade do conhecimento, que fora separada na Idade Moderna⁹.

Nesta linha de pensamento a fragmentação do conhecimento e a exacerbação da especialização seria uma patologia, cuja cura seria a interdisciplinaridade.

Já, segundo a concepção crítica, a interdisciplinaridade realiza-se a partir da filosofia da práxis, com fulcro no materialismo histórico e dialético de Marx. No Brasil, um dos principais defensores dessa corrente é Jantsch e Bianchetti, com sua obra Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito.

Nesta obra temos os seguintes argumentos para refutar a concepção hegemônica: 1- a interdisciplinaridade se dá por meio das necessidades colocadas

⁹ Isto porque na Idade Antiga e Média o saber era unitário, abraçando a totalidade da cultura.

pela materialidade do momento histórico, através da relação entre o sujeito e o objeto, e não apenas do sujeito como centro de elaboração do conhecimento; 2- o conhecimento não é unitário, na verdade, a fragmentação do conhecimento é resultado histórico, é consequência da materialidade histórica construída. (JANTSCH; BIANCHETTI, 1995)

Sendo assim, os defensores desta concepção não querem destruir a ideia da interdisciplinaridade, mas apenas expressar que não pode estar separada do modo de produção (não podendo ficar desraigada da historicidade), pois a fragmentação do conhecimento desenvolveu-se paralelo a um processo de fragmentação do trabalho. Inclusive Jantsch e Bianchetti (1995) defendem que, apesar desta fragmentação do conhecimento, hodiernamente, tem havido uma maior procura por profissionais menos especializados e mais preparados para executar diferentes funções. Precisa-se cada vez mais de especialistas da não especialidade.

É nesta segunda concepção que nos filiamos, pois entendemos que a interdisciplinaridade deve ser percebida num contexto histórico social. Sendo assim, é importante demonstrar qual foi este momento em que surgiram as discussões iniciais sobre interdisciplinaridade.

Inclusive, é necessário retratarmos os fatos sociais ocorridos no momento da criação do conceito de interdisciplinaridade para respaldarmos o pensamento de Frigotto (2012, p. 141) quando lembra que os processos educativos são “constituídos nas e pelas relações sociais, sendo eles mesmos constituintes dessas relações”. E, além disso, ressalta também Frigotto (2012, p. 143) que “investigar dentro da concepção da totalidade concreta significa buscar explicitar, de um objeto de pesquisa delimitado, as múltiplas determinações e mediações históricas que o constitui”.

Portanto, são seguindo esses passos que, após falarmos de algumas abrangências conceituais da interdisciplinaridade, pretendemos trazer, agora, as mediações históricas que a constituíram.

A ideia de interdisciplinaridade é proveniente do Congresso de Nice, mais exatamente, o Seminário sobre pluridisciplinaridade e interdisciplinaridade nas universidades, que ocorreu na França em 1970. Mas vale ressaltar que neste evento não estavam presentes apenas pesquisadores como também empresários. O que demonstra que é uma discussão que não interessa apenas ao mundo da educação e ciência.

Historicamente dois fatos são marcantes nesta época: a crise do próprio sistema do capital na década de 1970 e também os conflitos que eclodiram nas universidades ao final dos anos 1960. (MANGINI; MIOTO, 2009)

Vários fatores foram propulsores para a crise dos anos 70, tais como a crise do capital e os próprios movimentos político-culturais que se opunham ao modelo taylorista-fordista. Neste sentido, é importante se destacar a transição do modelo taylorista-fordista para o toyotismo, pois é neste contexto que se pode relacionar a interdisciplinaridade.

Quadro 4 – Comparação Taylorista-fordista e Toyotismo

TAYLORISTA-FORDISTA	TOYOTISMO
Prevalência do trabalho individual	Trabalho em equipe
Produtividade e rentabilidade são resultados de tarefas repetidas	Produtividade e rentabilidade são resultados da multifuncionalidade
Fragmentação dos processos de produção e divisão em departamentos, cursos, currículos	Interação dos empregados com a empresa e entre eles, sendo marcada pelo estímulo aos grupos

Fonte: Elaboração própria

É neste processo, de transição do modelo taylorista-fordista para toyotismo, que se percebe o surgimento da interdisciplinaridade. Tanto que Mangini e Mito (2009) ressaltam que o empresariado encontrou o respaldo teórico para a interdisciplinaridade nesta transição para o toyotismo. E que o trabalhador deixa-se seduzir pelas ideias veiculadas sobre a interdisciplinaridade focadas no desenvolvimento de uma subjetividade adequada ao novo momento de acumulação de capital toyotista. Sendo assim, a interdisciplinaridade pode ser vista como uma ação de abertura do sujeito individual ou coletivo (equipe), disposto à: integração, interação, coordenação, colaboração e à cooperação. Desta forma, o trabalhador passa a pensar que só há um aumento da produtividade se houver a cooperação e compromisso.

As ideias genericamente veiculadas a respeito da interdisciplinaridade seduzem o trabalhador para o desenvolvimento de uma subjetividade adequada ao novo modelo toyotista, havendo um estímulo à interação.

As discussões relacionadas às portas de saída do PBF envolvem um diálogo interdisciplinar, pois carecem de uma interação entre variadas políticas públicas e não apenas um discurso sobre transferência de renda. Assim, faz-se mister cada

vez mais da atuação efetiva de um Conselho Gestor Interministerial, o qual estimule programas complementares ao PBF. Alguns exemplos destes programas complementares que podem ser crucial para o alcance da porta de saída do PBF são programas para qualificação e inserção profissional, para alfabetização e melhoria do nível de escolaridade, formação de microempreendedores individuais (com o apoio do SEBRAE), concessão de microcréditos, apoio para que o beneficiário do PBF adquira ou construa sua unidade habitacional, estímulo e ajuda à agricultura familiar.

E, como as possibilidades de portas de saídas são variadas, é necessário uma interação entre várias áreas para tentar responder perguntas tão complexas que envolvem o programa bolsa família.

Conforme Minayo (2010) a interdisciplinaridade não pode ser entendida como uma camisa de força para juntar pessoas ou para acomodar interesses, e sim como uma articulação de várias disciplinas cujo objeto, problema ou o tema complexo (que necessita de respostas de várias áreas) é o foco.

Neste sentido que é preciso a provocação de uma participação efetiva das várias áreas para se discutir o assunto mais complexo relativo ao bolsa família, que seria a concessão de portas de saída do programa, ou seja, a avaliação das concessões de oportunidades para que o beneficiário do bolsa família consiga a sua independência.

Demo (1997) conceitua interdisciplinaridade como sendo a arte do aprofundamento com sentido de abrangência, envolvendo tanto a particularidade quanto a complexidade do real, simultaneamente.

Assim, para que se faça a interdisciplinaridade é necessário que haja um alcance das particularidades e também da complexidade do real.

E há uma grande complexidade do real no que se refere às portas de saída do bolsa família, principalmente, que é algo que ainda está sendo construído, fruto da contradição da necessidade de haver uma independência desde a sua implantação. Isto decorre do programa buscar enfrentar a pobreza, que pode ser vista de forma multifacetária.

Outro ponto interessante a ser levantado é que a exigência de cumprimento das condicionalidades do PBF impacta vários atores: as famílias beneficiárias que têm que cumprir cada uma das condicionalidades, mas também o poder público que necessita efetivar políticas públicas intersetoriais capazes de provocar

oportunidades para autonomização do PBF (ou seja, as portas de saída). É neste contexto de políticas públicas intersetoriais com a finalidade de alcançar portas de saída do bolsa família que há a necessidade do diálogo interdisciplinar que envolve não apenas o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como também o Ministério da Educação (com o controle relacionado ao impacto do PBF na taxa de analfabetismo, de frequência escolar, de anos de instrução e nível de instrução), o Ministério da Saúde (acompanhamento das melhorias de saúde da população beneficiária do PBF), Ministério do Trabalho e Previdência Social (com estudos relativos ao trabalho infantil, mercado de trabalho) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (com o desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar) entre outros¹⁰.

Inclusive, desde os primeiros passos do PBF, já se falava da intersetorialidade, quando em 2003 a Medida Provisória 132 (que fora convertida na Lei 10836/2004), além de criar o programa bolsa família, também criou o Conselho Gestor Interministerial, que era um órgão de assessoramento vinculado à Presidência da República, sendo responsável pela formulação e integração de políticas públicas; definição de diretrizes, normas e procedimentos relativos aos PBF e também o apoio às políticas públicas focadas na emancipação dos beneficiários do bolsa família. Assim, foram colocados como princípios norteadores do PBF a gestão descentralizada, envolvendo várias esferas do governo; a participação comunitária; o controle social; e a intersetorialidade.

Ratificando a ideia da intersetorialidade, cabe citar o Decreto 5209/2004, que ao citar os objetivos básicos do programa bolsa família, que se dará a inclusão social das famílias beneficiárias através da concessão de acesso à rede de serviços públicos; combate à fome; estímulo à emancipação das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; combate à pobreza; e a promoção da intersetorialidade, a complementaridade e sinergia das ações sociais do poder público.

E o conceito de intersetorialidade que envolve o PBF, desde os seus primórdios, deve ser visto vinculando-se à ideia de interdisciplinaridade, que é o paradigma epistemológico para se analisar objetos de pesquisa de uma realidade complexa, como o que se relaciona a busca das portas de saída do PBF, que é

¹⁰ Vale ressaltar que em Outubro de 2015 foi anunciada pela Presidente da República uma mudança ministerial e alguns ministérios foram fundidos, outros extintos.

naturalmente dialética por envolver processos políticos conflituosos, que não podem ser vistos de forma setorial.

A intersetorialidade é a busca da unidade de diversos setores, onde cada um desses setores têm políticas particulares. Pereira (2011) lembra que a intersetorialidade decorre de um processo político, que envolve interesses competitivos e jogo de poderes. Assim como a interdisciplinaridade, que foca uma busca da unidade e não apenas uma superficial articulação entre as várias disciplinas.

E o combate à pobreza, que é o foco a ser impactado pelo PBF, dar-se-á através da interdisciplinaridade nas práticas intersetoriais das políticas públicas, que são construídas por meio de uma perspectiva dialética, porque há um conflito entre programas isolados, que eram executados separadamente por vários Ministérios antes da implantação do PBF e a realidade atual onde existe um Ministério (o MDS) que busca articular com os outros Ministérios uma nova política pública que tem sido o programa bolsa família. Porém, isto sintetizou uma nova realidade a busca da autonomização das famílias beneficiárias deste programa. Sendo assim, sempre, historicamente, será construída uma dialética para enfrentar as questões sociais que são impostas na nossa sociedade.

E a luta fundiária dos quilombolas deve ser vista sob o viés de uma parcela da população brasileira que está imersa numa situação de vulnerabilidade social, que necessita de programas sociais (como o bolsa família), porém que carece de políticas públicas específicas. Daí a necessidade de adentrarmos nos estudos sobre as comunidades quilombolas.

4 DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Após entendermos o programa social mais utilizado para os quilombolas, o bolsa família, faz-se necessário agora refletirmos como a história dos quilombolas é importante para o desenvolvimento da nossa pesquisa. Assim, nada melhor do que fazermos uma correlação entre a história dos africanos, a partir da travessia do Atlântico, com o interesse do capital no modo de produção escravocrata, que fora muito usado no Brasil na época da colonização portuguesa. Logo em seguida, para apreendermos o conceito de quilombola precisamos desenvolver uma historiografia deste conceito, para que possamos ver o quanto ele foi se modificando com o desenvolvimento da história brasileira. Daí estaremos preparados para compreendermos, por meio do método histórico legislativo, as discussões que envolveram a construção do artigo 68 aos ADCT. Por último, analisaremos as políticas públicas focadas para os quilombolas e suas limitações, destacando o programa Brasil quilombola.

4.1 A escravidão x capitalismo

Em 1444, o navegador Gil Eanes, que dez anos antes havia ultrapassado o Cabo Bojador, levou para lá uma carga de duzentos indivíduos, ou seja, a prática do comércio de negros começou em Portugal ainda no século XV. Vindo nos séculos vindouros a crescer o número de aventureiros envolvidos no transporte e no comércio de sucessivos grupos de africanos escravizados.

Inclusive o comércio europeu de negros iniciou-se, pois, antes da descoberta do Brasil, como uma espécie de subproduto da exploração marítima da costa ocidental africana. Aproximadamente nessa época, começou a colonização das ilhas atlânticas descobertas por Portugal, vindo o modelo parecido com o aplicado nas Ilhas da Madeira e dos Açores a ser aplicado no Brasil, conjugando monocultura açucareira e mão de obra escrava.

Contudo, quando Cabral fez escala na região de Porto Seguro, a caminho de Calicute, na Índia, o escravismo já era coisa comum e antiga no Brasil. Isto porque,

entre os povos indígenas, era uma prática ancestral, sacramentada pelos seus códigos de existência social. Os tupinambás conseguiam seus escravos, basicamente, por dois expedientes: capturando adversários (objetivo principal de suas guerras incessantes) e acolhendo fugitivos. A escravização da massa indígena, pelos portugueses, assumiu caráter sistemático a partir do regime das capitânicas hereditárias. Ou seja, quando a economia do escambo, a troca de pau-brasil por produtos europeus (de espelhos à utensilagem metálica), foi superada pela agricultura, os lusos intensificaram as atividades de captura e escravização dos índios. A mão de obra indígena se tornou vital para o sucesso do empreendimento colonizador. O próprio comércio de índios passou a ser um negócio lucrativo.

A escravidão existia na África desde tempos imemoriais. Sendo, na verdade, uma realidade institucionalizada, que era não apenas exercida na prática, mas sancionada pelas leis e pelos costumes dos povos africanos. Nos impérios do Mali e do Gao, escravos estabelecidos em colônias agrícolas cuidavam das grandes propriedades dos príncipes e dos ulemás, grupo islâmico da região de Gabu, oeste da África. Na primeira metade do século XV o ministro de Kano, localizada no Golfo do Benin (onde atualmente é a Nigéria), fundou 21 cidades, colocando, em cada uma delas, mil escravos. Esses escravos, em toda a África, eram obtidos pelos mais diversos meios, seja por meio de sequestros ou guerras dirigidas especificamente para a captura de povos que eram reduzidos ao cativeiro. (BENJAMIN, 2006)

Muito antes de europeus começarem a explorar o continente africano, já existiam escravos também no Reino do Congo, onde havia uma grande estratificação social, distribuída da seguinte forma: aristocracia (cujos membros não podiam sequer casar com plebeus), homens livres e massa escrava (que eram explorados para executarem trabalhos agrícolas pesados).

Logo que os portugueses se instalaram de vez no território brasileiro, a massa de índios, praticamente, dividiu-se entre aliados e inimigos. Não foram raros os ameríndios livres que, em suas trocas com os lusitanos, negociaram índios que haviam sido capturados em lutas entre as próprias comunidades indígenas.

Da mesma forma, os africanos não foram apenas envolvidos pelo tráfico de escravos. Eles também se envolveram ativamente no grande comércio transatlântico, pois alguns foram vítimas, já outros foram agentes do tráfico, pois eram os próprios africanos que controlavam as fontes de fornecimento de escravos negros, agindo também como intermediários e traficantes.

Portugal impôs um regime de exclusividade comercial à sua colônia ultramarina – isto é, o Brasil só podia negociar com Lisboa. Na prática, esse exclusivismo nunca vingou de forma absoluta. A Bahia não vivia unicamente em função da metrópole, no plano das trocas internacionais. O comércio de escravos foi um exemplo definitivo disso. Apesar de reverências oficiais à Coroa lusitana, o tráfico foi, principalmente a partir do século XVIII, um negócio bilateral que, envolvendo africanos e baianos, passava muitas vezes ao largo de Lisboa. Era uma atividade comercial que, em alguns momentos, mediu forças com o poder de Lisboa, especialmente depois que a Inglaterra entrou no jogo para dar um basta ao negócio.

Nos séculos XVIII e XIX, o tráfico foi uma relação direta entre baianos e africanos (assim como entre cariocas e angolanos). Era um relação altamente lucrativa para ambas as partes. A Bahia comprava os escravos porque necessitava deles para funcionar. E o tráfico, em si mesmo, era um grande negócio, exigindo investimentos pesados e gerando lucros imensos. Na verdade, o papel da África, no comércio de negros escravizados, nada teve de passivo.

Na África, o tráfico gerou riquezas, incrementou divisões sociais preexistentes, consolidou formações estatais. Os reis do antigo Daomé¹¹ e a classe dominante dos grupos nagôs ou iorubás¹² disputaram entre si o monopólio da exportação de escravos para o Brasil, despachando até diversas embaixadas oficiais à Bahia e a Portugal para tratar do assunto. (BENJAMIN, 2006)

Desta forma, assim como índios escravizavam e vendiam índios, negros escravizavam e vendiam negros. E queriam lucros cada vez maiores.

Neste sentido, entendemos que escravidão precisa ser conceituada a partir da história de utilização de mão de obra como mercadoria, onde o explorador desta decide, independentemente de limites, o que fazer com esta mão de obra, inclusive se apossando da totalidade do fruto do trabalho do escravo. Assim, a utilização da mão de obra escravocrata estimulou o modo de produção capitalista, deixando sequelas drásticas àqueles que não podiam fazer uso da liberdade.

Maestri (1993) retrata algumas razões do escravismo ter sido usado no Brasil colonial: a abundância de terras não exploradas, amplitude do mercado europeu,

¹¹ Reino do Daomé é um reino africano pré-colonial (entre 1600 e 1900)

¹² Nagôs ou iorubás constituem um grande grupo étnico da África Ocidental.

produção e comércio do açúcar, necessidade de produção mercantil para as colonizadoras.

Inclusive o sistema escravista entrou na sociedade brasileira no período colonial. Porém, apesar de detalhes históricos contados por autores coloniais como Gaspar Barleu e Rocha Pita (apesar de serem defensores da escravidão), há uma escassez documental em relação a um movimento que marcou a história de lutas contra a exploração mercantilista dos negros escravos: os quilombolas. Por isso, é salutar retratarmos a evolução conceitual do que pode ser entendido como movimento quilombola no Brasil.

4.2 Evolução dos conceitos de quilombolas

Etimologicamente, a palavra quilombo (*kilombo – quimbundo*) significa acampamento guerreiro na floresta. Essa expressão é originária do povos bantus (que habitam na região de Angola). Para Simonsen (1970), inicialmente, era utilizada para designar um lugar de pouso ou também cemitério. A seguir, passou também a ser utilizada como locais de acampamento ou descanso de comerciantes de cera, escravos e também de outros produtos que eram do interesse dos colonizadores.

No Brasil, quilombo passou a ter outra conotação. Em 1740, surge a primeira conceituação brasileira de quilombo, tendo em vista uma resposta do rei de Portugal a uma consulta feita pelo Conselho Ultramarino. Na ocasião, foi conceituado como sendo “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele” (ALMEIDA, 2002, p. 47), ou seja, transmitia a necessidade de isolamento geográfico para caracterizar quilombolas, além de uma ideia de resistência frente à opressão que os negros escravos sofriam. Em todo o Brasil, outras normas surgiram retratando este mesmo conceito dado ao Conselho Ultramarino, por exemplo o artigo 12 da Lei 236/1847 da Assembleia Provincial do Maranhão e também a Lei 157/1848 do Rio Grande do Sul.

Vale lembrar que o reconhecimento legal das comunidades afro rurais não foi um fenômeno exclusivo da realidade brasileira, pois outros países da América Latina

também se preocuparam em criar normas jurídicas que se contraponham ao processo escravocrata, tais como o Equador, a Nicarágua e a Colômbia.

A nossa primeira Lei de Terras, que fora de 1850, manteve o conservadorismo fundiário do Brasil, pois estipulou que toda e qualquer aquisição de terras devolutas seria efetuada por meio da compra, o que já discriminou o escravo, porque o cobrado era inacessível ao recém-liberto. Assim, já ficava demonstrada a vedação do escravo liberto em ter acesso à propriedade. Nesse contexto, podemos observar que a Lei Áurea (Lei 3353/1888) apenas extinguiu formalmente a escravidão no Brasil, não tendo sido elaborado um planejamento para aplicação de uma política compensatória aos negros, que permitisse o acesso desta população à terra.

Após esta época, o conceito de quilombo só foi aparecer na Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 68 do ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias), onde está expresso: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Entretanto, a utilização da expressão remanescentes das comunidades quilombolas pela Constituinte de 1988 fez renovar uma discussão teórica sobre o que poderia ser entendido por comunidades quilombolas. Assim, cabe levantar esta discussão para tese através da historiografia sobre quilombolas no Brasil, pois, assim, podemos vislumbrar a ressemantização do termo quilombola.

Autores da época colonial como Gaspar van Barleu (1974) definiu quilombo como cativos fujões, que são nocivos à sociedade da época que foram incapazes de se adaptarem aos costumes civilizados. Além disso, justificou a utilização das forças repressoras para destruir os quilombos.

Rocha Pita, que fora contemporâneo ao Quilombo de Palmares, apoiou incondicionalmente a escravidão, além de defender o castigo pedagógico aos fujões. (PITA, 1996)

Já na época imperial da história brasileira podemos perceber uma certa ressemantização. Na legislação deste momento só eram necessários três escravos fugitivos, independentemente de serem formados em ranchos definitivos para que houvesse a caracterização de quilombo. Os autores que retrataram sobre a história do império do Brasil deram ênfase à história do Quilombo de Palmares. Assim, Heinrich Handelman defendeu a necessidade da destruição de Palmares, por

constituir uma ameaça às intenções da Europa na América. Além disso, fez um leitura sociológica do quilombo, considerando-o como uma micro sociedade alternativa ao regime escravista. (HANDELMANN, 1982)

Agostinho Perdigão M. Malheiro em 1866 tratou o movimento quilombola sob um viés sociológico, dizendo que a fuga é inerente à escravidão, além de retratar as relações mercantis dos quilombolas com a sociedade escravista. (MALHEIRO, 1976)

Francisco Varnhagen, conhecido como Visconde de Porto Seguro, defendeu que destruir os quilombos e apreender escravos era um negócio vantajoso e também uma forma de civilizá-los. (VARNHAGEN, 1962)

Porém, na época da República que podemos vislumbrar um grande volume de ressemantizações no termo quilombola. Desta forma, Arruti (2008) divide estas ressemantizações em três principais: resistência cultural, resistência política e resistência negra. Onde a resistência cultural deve-se ao fato do quilombola ser visto com uma forma de produção de uma cultura negra no Brasil. Percebe-se isto claramente em Nina Rodrigues (1905) que identificou o quilombo como um projeto restauracionista, onde os quilombolas queriam restaurar a África no Brasil.

No mesmo sentido, Arthur Ramos (1934) descreveu o negro sob um viés étnico e racial, desprezando a percepção social como trabalhador escravizado. Já os quilombos entendeu como sua causa a reação da cultura negra em aceitar novos traços culturais.

Gilberto Freyre (1936) defendeu a superioridade racial e também cultural do colonizador. E também descreveu a sociedade escravocrata como se houvesse uma harmonia entre os escravos e os escravizadores. Além de ter qualificado Palmares como uma forma “parassocialista” de cultura e economia.

Ernesto Ennes (1938) destacou a necessidade de destruição de Palmares. Considerava o quilombo como uma volta às raízes africanas e defendia o castigo pedagógico ao negro que fugia. Neste sentido, Mário Martins de Freitas (1954) admitiu que o fenômeno quilombola era consequência de ausência de bons governos. Vindo a defender a destruição de Palmares, que ele chamava de reino negro.

Já uma segunda perspectiva de ressemantização se deu com a ideia de quilombo como resistência política. Assim, Benjamin Péret, em 1955, foi o primeiro a identificar a luta entre duas classes distintas, tendo proposto a destruição da escravidão através da luta dos escravizados, caso tivessem se juntado com as

outras classes oprimidas. A busca da liberdade era o desejo em comum dos quilombolas. Na mesma seara, Clóvis Moura (1959) tratou o quilombo como uma forma fundamental de resistência numa sociedade dialética entre trabalhadores escravizados e escravizadores, o que, junto com Péret (2002), provocou uma ruptura epistemológica de quilombo, pois não aceitaram mais quilombo como uma visão culturalista e sim como uma forma de resistência do trabalhador escravizado.

Diferentemente, Édison Carneiro (1964) retomou a ideia culturalista, pois retratou o quilombo como uma reafirmação da cultura africana, ou seja, uma resistência cultural.

Emília Viotti da Costa (1966), em plena ditadura militar no Brasil, ressaltou o caráter escravista na história do Brasil, mostrou a importância da escravidão para geração de riquezas e a violência ao escravo como instrumento de mediação de uma sociedade cujo trabalhador escravizado era explorado pelos escravizadores.

Luiz Luna (1968) lembrou que os escravos, diferentemente dos índios, não se submeteram ao cativo, por isso, retratou a luta do trabalhador escravizado mal tratado no cativo. Enquanto, Décio Freitas (1973) confirmou a ideia de quilombo como uma expressão da luta de classes entre o trabalhador escravizado e o proprietário.

Robert Conrad (1978) defendeu que os quilombos aceleraram o fim do cativo do trabalhador escravizado, ou seja, o cativo como protagonista da própria abolição. Em outro sentido, Abdias do Nascimento (1980) expressa que o quilombo não expressa escravo fugido e sim uma reunião fraterna e livre, que vive em comunhão existencial. Defende uma revolução pacífica dos negros, de forma que recupere as tradições comunitárias africanas.

A terceira perspectiva de ressemantização, que se deu por influência do movimento negro, foi a que passou a entender quilombo como uma expressão da resistência negra, pois somou a perspectiva cultural com a perspectiva política.

Neste contexto, Kátia Mattoso (1982) trouxe à tona novamente as ideias defendidas por Nina Rodrigues, Arthur Ramos e Gilberto Freyre de que os quilombos são provenientes da resistência cultural que o africano teve à cultura da sociedade escravocrata brasileira. Da mesma forma, João José Reis (1986) retomou em parte a visão cultural de quilombo, pois deu destaque à resistência social e também à cultura africana.

Diferentemente, Mário Maestri (1986) identificou a resistência do escravo como uma luta de classes e o quilombo como meio para se alcançar a liberdade.

Assim, influenciados pela grande produção acadêmica de 1988 devido a comemoração dos cem anos de abolição no Brasil, tivemos autores como Carlos Magno Guimarães (1988) que defendeu que o quilombo não se define por meio do local e sim do elemento humano que o integra. E também Alaôr Eduardo Scisinio (1988) para quem o quilombo foi uma forma de luta do trabalhador escravizado contra a escravidão.

Desta forma, os anos de 1980 e 1990 foram marcados pelos paradigmas que intercalaram a perspectiva culturalista e a influência do marxismo. Neste período há a renovação da discussão uma vez que há uma desistência em buscar as “sobrevivências africanas”.

Neste íterim que o conceito de quilombola aparece no artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. Além disso, a problemática quilombola adquiriu nova força no cenário nacional com a expedição do Decreto 4.887 de 20 de novembro de 2003, através do qual foi regulamentado, sob o pálio de critérios de auto atribuição, o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos de que trata o Art. 68 dos ADCT. Portanto, para continuarmos, é salutar a explicação do processo de criação do artigo 68 na época da Constituinte de 1988.

4.3 A construção do artigo 68 dos ADCT

Inicialmente, é importante destacar que não houve registro de emendas populares para subsidiar a feitura do artigo 68 dos ADCT. Inclusive Fiabani (2008) destaca que a ausência do movimento negro deveu-se à questão fundiária não ter entrado nas discussões deste movimento na época da constituinte de 1988.

Porém, Souza (2013) contesta esta tese demonstrando que houve duas sugestões que impactaram a construção da política para o quilombola, onde uma delas foi consequência do ciclo de debates do Centro de Estudos Afro-brasileiros, já a outra proposta foi da parlamentar Benedita da Silva, ambos em 1987.

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 se deu em 1º de fevereiro de 1987. E para que possamos, por meio do método histórico legislativo¹³, entender a construção do artigo 68 do ADCT é preciso descrever em quais condições o mesmo fora elaborado. Para isso faz-se necessário destacar que os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram divididos em oito Comissões temáticas, que por sua vez se subdividiram cada comissão em três Subcomissões. Desta feita, a construção da política relativa ao negro se deu na Comissão Da Ordem Social, localizando-se mais especificamente na Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias.

Dois meses após a instalação da Assembleia Nacional Constituinte já houve a discussão sobre o tema quilombola com as propostas do Centro de Estudos Afro-brasileiros (Sugestão n. 2.886 publicado no Diário Oficial de 09 de maio de 1987) e também de Benedita da Silva (Sugestão n. 9.015 publicado no Diário Oficial de 29 de maio de 1987).

No anteprojeto do relator da Subcomissão dos negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias o tema quilombola foi tratado no artigo 7º com a redação: “O Estado garantirá o título de propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos Quilombos”. E esta redação seguiu sem alteração para análise da Comissão da Ordem Social. Ao chegar à Comissão teve um substitutivo do relator, modificando o seu texto para: “fica declarada a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades negras remanescentes dos quilombos, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Posteriormente, foi acrescentado ao final desta redação o seguinte: “Ficam tombadas essas terras bem como todos os documentos referentes à história dos quilombos no Brasil”. Logo após, a Comissão de Sistematização, a quem coube sistematizar os dispositivos aprovados pelas Comissões Temáticas, elaborou o projeto de Constituição e o artigo sobre quilombolas ficou no possível artigo 490 do esboço de Constituição Federal. E foi neste momento, de sistematização da Constituição, onde o projeto de artigo sobre quilombola foi mais atacado. Nesta ocasião, os contrários ao artigo 490 alegaram, por exemplo, que caso fosse

¹³ O método histórico legislativo se dá por meio do estudo da construção de uma determinada norma jurídica. No caso em tela, fizemos, por meio de pesquisas no site da Câmara dos Deputados, uma análise dos anais e diários da Assembleia Nacional da Constituinte de 1988 no que se refere à construção do artigo 68 do ADCT.

aprovado este artigo seria a criação de um apartheid no ordenamento brasileiro, ou seja, seria discriminatório (Projeto apresentado pelo parlamentar Eliel Rodrigues do Estado do Pará). Mas, após essas discussões a Comissão, certamente também influenciada pelo centenário da abolição no Brasil, resolveu acatar o dispositivo relativo ao direito de propriedade dos quilombolas, porém o deslocando para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e fora retirada a parte relacionada ao tombamento para o corpo constitucional. Surgindo, assim, o artigo 68 dos ADCT com o seguinte texto: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”

Logo, aparece a dúvida: por que houve o deslocamento do direito de propriedade quilombola para o ADCT? Isto devido o ADCT ser o local para que constem normas que após serem implementadas tenham a sua eficácia exaurida¹⁴ e também para normas que tiveram a função de serem utilizadas na transição entre a Constituição de 1967 e a de 1988.

Para Leite (2000) a razão desta localização no texto constitucional se deveu por muitos parlamentares imaginarem que terras quilombolas eram casos raros, tais como o caso do Quilombo de Palmares.

No mesmo sentido Fiabani (2008) ressalta que os parlamentares pensaram que apenas restavam poucas comunidades remanescentes de quilombos no Brasil, o que não necessitaria manter no corpo constitucional permanente logo após ser resolvido o problema fundiário dos quilombolas. Inclusive retrata que a historiografia da época vislumbrava apenas com o conceito de quilombo antigo, como comunidades de cativos fugidos. A noção de quilombos contemporâneos (comunidades negras em geral agrupadas num território) fora criada apenas em 1990.

4.4 As políticas públicas focadas nos quilombolas

As políticas públicas focadas nos quilombolas são norteadas por ações afirmativas específicas e somente a partir dos anos 2000 que começaram a ser

¹⁴ Normas que já atingiram a produção dos seus efeitos.

aplicadas no Brasil, por meio da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), Programa Brasil Quilombola e também da criação da Secretaria Especial de Políticas e Promoção para a Igualdade Racial (SEPPIR).

Contudo, ainda existem muitos empecilhos para a efetivação de direitos quilombolas, tais como a burocracia institucional, falta de recursos humano especializado (por exemplo antropólogos no INCRA e em CRAS localizados em comunidades tradicionais), acesso a informações pela população quilombola, dificuldade de infraestrutura, serviços públicos de basilares de baixa qualidade, terras quilombolas em litígio de posse com latifundiários ou até mesmo com o interesse do governo, entre outros.

Mas, vamos iniciar esta parte falando, inicialmente, das evoluções que a população quilombola teve a partir do início do século XXI. Uma das mais importantes foi a criação da SEPPIR em março de 2003, que teve *status* de Ministério¹⁵, sendo um órgão que presta assessoramento ao Presidente da República com o fulcro de coordenar políticas para proteção dos direitos dos indivíduos e grupos raciais e étnicos, principalmente a população negra, que fora vítima de discriminação e também de diversas formas de intolerância. Esta Secretaria também articula e promove junto com outros Ministérios iniciativas com o objetivo de mitigar a desigualdade racial.

Além disso, em novembro de 2003, por meio do Decreto Federal 4886/2003 a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR) cujo objetivo central é a redução das desigualdades étnicas no contexto brasileiro, mormente a população negra, por meio de programas e projetos a serem executados a longo, médio e curto prazo. Estão previstos nesta Política Nacional os seguintes princípios de gestão: a) transversalidade, onde há a participação de vários órgãos na execução e gestão das ações para combater as desigualdades raciais; b) gestão descentralizada, onde se busca articular os entes federativos; c) gestão democrática, por meio do diálogo com a sociedade civil participante da luta quilombola.

Neste contexto, o Estado da Paraíba, onde está localizada a Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos, criou a seguinte legislação estadual para ser co-executor na gestão descentralizada da PNPIR: Lei Estadual 7.502/2003, que institui

¹⁵ Em outubro de 2015, com as reformas ministeriais, houve a absorção da SEPPIR a outras Secretarias – das Mulheres e dos Direitos Humanos – formando o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

o Programa de Resgate Histórico e Valorização das Comunidades Remanescentes de Quilombos na Paraíba; Emenda Constitucional 19/2006 à Constituição do Estado da Paraíba; Lei Estadual 8.993/2009, que criou o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial na Paraíba; Decreto Estadual 33.370/2012, que instituiu o Grupo Intersectorial do Programa Brasil Quilombola na Paraíba; Decreto Estadual 34.542/2013, o qual instituiu o Comitê de Ações Integradas da Agenda Social Quilombola no Estado da Paraíba.

Já a Emenda 19/2006 à Constituição do Estado da Paraíba acrescentou o Capítulo VIII ao Título VII, tratando o referido capítulo da proteção dos índios, dos ciganos e dos quilombolas. Entretanto, no §2º do artigo 252 consta que

Cabe ao poder público auxiliar as comunidades indígenas na organização, para suas populações nativas e ocorrentes, de programas de estudos e pesquisas de seu idioma, arte e cultura, a fim de transmitir seus conhecimentos às gerações futuras

Percebe-se, assim, que apesar de ser um artigo que no seu *caput* se predispõe a tratar da proteção referente aos índios, ciganos e quilombolas, esqueceu-se de incluir nesta parte os ciganos e quilombolas. De forma que aparenta o legislador estadual desconhecer a importância da arte e cultura dos quilombolas.

Em março de 2004, foi criado o Programa Brasil Quilombola (PBQ). Já em 2007, o Decreto Federal 6.261/2007, que trata da agenda social no âmbito do PBQ.

O PBQ trata de ações de um comitê gestor envolvendo 11 ministérios sob a coordenação da SEPPIR. Este Programa tem 04 eixos temáticos: a) acesso à terra; b) infraestrutura e qualidade de vida; c) desenvolvimento local e inclusão produtiva; d) direitos e cidadania.

Em 2007, foi criada mais uma política para a concretização dos direitos quilombolas, através do Decreto Federal 6.040, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Essa política foca a promoção do desenvolvimento sustentável com ênfase na garantia de direitos territoriais, sociais, ambientais, culturais e econômico, buscando a valorização da identidade dos povos.

Também em 2007 houve o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento Quilombola (PAC Quilombola) com a finalidade de melhorar o acesso à

educação, saúde, infraestrutura por meio de edificação de estradas, abastecimento de água e também a regularização fundiária.

Há também a Portaria 98/2007 da Fundação Cultural Palmares, que regulamenta o procedimento de certificação das comunidades quilombolas. Além da Instrução Normativa 57/2009 do INCRA que por sua vez prevê o procedimento para identificação, delimitação, demarcação, desintrusão e titulação das terras quilombolas.

Outra legislação que repercute para os quilombolas é a Lei 12.288/2010, refere-se ao Estatuto da Igualdade Racial. Além da criação do Bolsa Verde por meio da Lei 12.512 de 2011, que instituiu a concessão, trimestralmente, de um benefício no valor de R\$ 300 para as famílias que estão em situação de extrema pobreza e que vivem em áreas que sejam consideradas prioritárias para conservação ambiental.

4.5 Dialogando sobre o Programa Brasil Quilombola

Cabe iniciar este tópico ressaltando que as ações em relação ao tema quilombola só adentrou para plano plurianual apenas em 2004-2007. E isto se deu devido a construção do programa Brasil quilombola (PBQ) em 2004, que tem por fulcro a busca da materialização de políticas públicas para as comunidades quilombolas no âmbito do território brasileiro.

No plano plurianual de 2012-2015 também se fez presente através da rubrica "enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial". E esta inclusão no Plano Plurianual é de suma importância por permitir a previsão de parcela orçamentária para ações, monitoramento e avaliações de políticas para as comunidades quilombolas.

Vale ressaltar que a efetivação do PBQ também dialoga com o Programa Brasil sem Misérias à medida que, conforme SEPPIR (Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas, 2013) 74,73% das famílias quilombolas estão abaixo da linha da extrema pobreza.

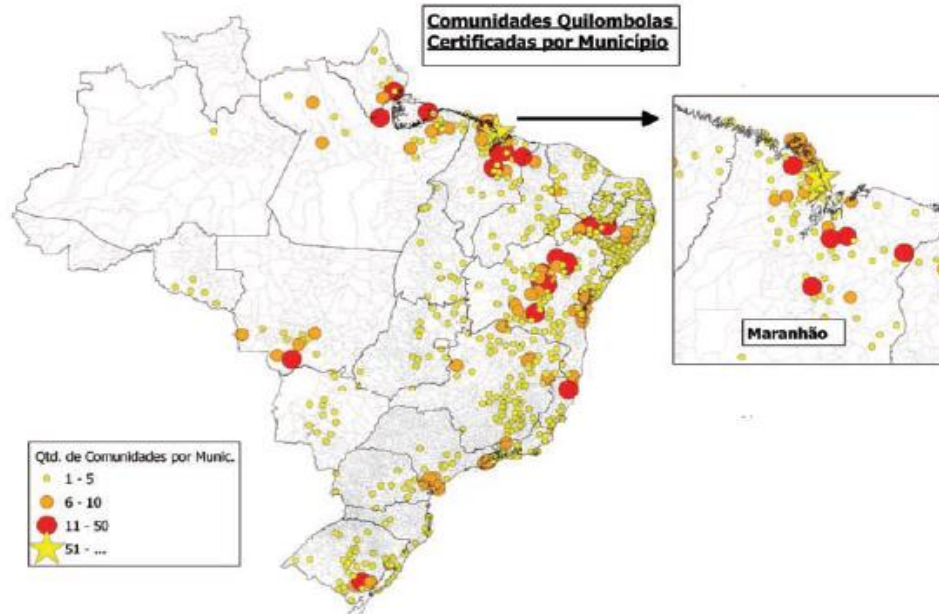
É interessante ser feito um estudo sobre o nível de execução do Programa Brasil Quilombola sob o olhar dos 4 eixos temáticos deste programa: a) acesso à

terra; b) infraestrutura e qualidade de vida; c) desenvolvimento local e inclusão produtiva; d) direitos e cidadania.

Assim, o primeiro eixo, acesso à terra, é aquele que se preocupa com a execução e também monitoramento dos procedimentos relacionados à regularização das terras onde estão imersas as comunidades quilombolas, ou seja, acompanhamento do processo desde a certificação como comunidade quilombola até a devida titulação.

Inclusive, a concretização do direito fundamental da comunidade quilombola à terra coletiva é extremamente burocrática. Ocorrendo uma contradição para comunidades que têm, em geral, um grau baixo educacional e ao mesmo tempo têm dificuldades no acesso ao judiciário por meio da Defensoria Pública (haja vista que tem um déficit de defensores públicos). Além disso, a regularização fundiária envolve diálogo com vários setores públicos, pois o desenvolvimento da política agrária no Brasil está a cargo do Ministério de Desenvolvimento Agrário através do INCRA, havendo também o acompanhamento da SEPPIR e da Fundação Cultural Palmares.

Figura 1 – Distribuição das certificações pela FCP por município



Fonte: SEPPIR, 2013.

Como se observa, na figura 1, há uma baixa quantidade de certificações concedidas para as comunidades quilombolas se comparado as realmente existentes. Ainda, de acordo com o Guia de Políticas Públicas para Comunidades

Quilombolas da SEPPIR (2013) só foram certificadas pela FCP (Fundação Cultural Palmares), até 2013, apenas 2040 comunidades quilombolas. Já quando se fala em titulação o número ainda é mais assustador, pois, até 2013, apenas 207 comunidades quilombolas tinham sido tituladas pelo INCRA.

Isso demonstra que apesar da titulação dos territórios quilombolas ser a base para a existência dos outros três eixos do PBQ, pois ele que consolida o passo fundamental da comunidade ser reconhecida juridicamente como tal e ser concedido o seu direito de acesso à terra para que haja a continuidade da sua cultura e identidade, ainda é o eixo onde há a efetivação mais baixa das políticas públicas para os quilombolas.

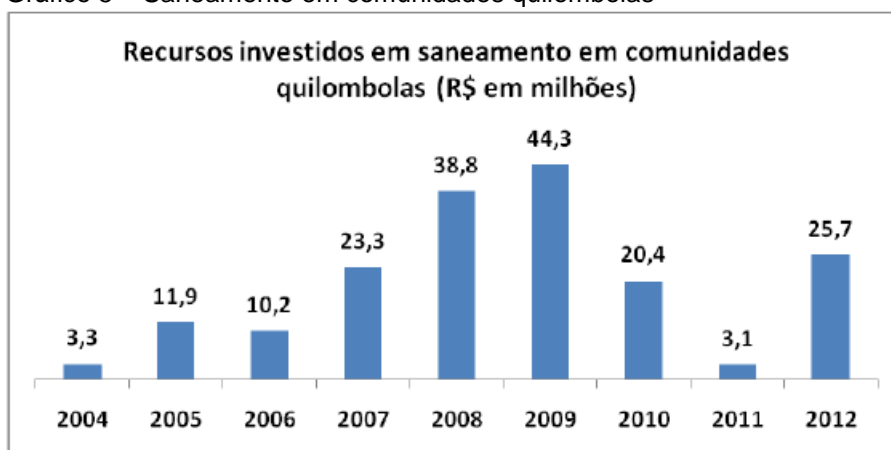
Já o segundo eixo é infraestrutura e qualidade de vida onde se busca materializar obras de infraestrutura para as comunidades quilombolas, tais como eletricidade, saneamento, habitação e comunicação. Além disso, neste eixo foca-se também na efetivação de políticas sociais, como educação, saúde e assistência social.

No setor de eletricidade podemos destacar o Programa Luz para Todos (PLPT), que é um dos programas afetos aos quilombolas, fora criado pelo Governo Federal visando levar energia elétrica para a população do meio rural, seja ela com ou sem recursos financeiros, de forma gratuita.

O PLPT foi lançado em novembro de 2003 com o desafio de acabar com a exclusão elétrica no país. A meta era levar energia elétrica para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural até o ano de 2008, tendo sido atingida em maio de 2009. Em 2012, segundo dados da SEPPIR (Relatórios de gestão da SEPPIR 2012 e 2013), 26.345 domicílios em comunidades quilombolas foram alcançados pelo PLPT.

Já em relação ao saneamento nas comunidades quilombolas podemos observar, como se depreende no gráfico 5, que os recursos que são investidos em comunidades quilombolas ainda são baixos se comparado a quantidade de comunidades já certificadas e em processo de certificação.

Gráfico 5 – Saneamento em comunidades quilombolas



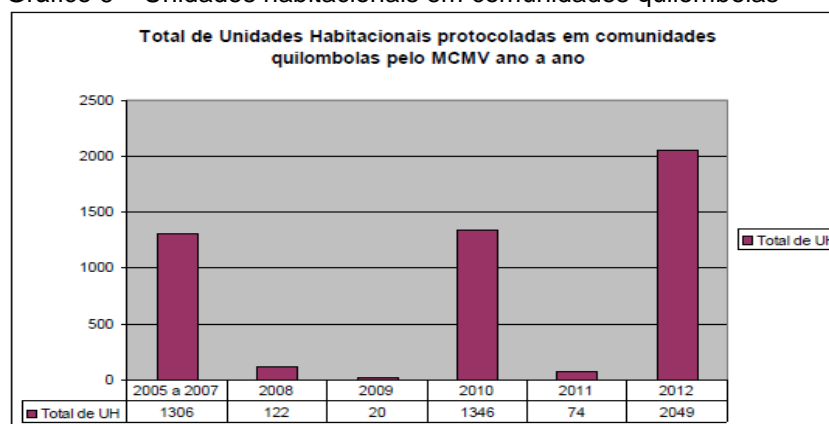
Fonte: SEPPIR, 2013.

O órgão federal competente no que se refere a saneamento de comunidades quilombolas é a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) e segundo a SEPPIR (2013) no PPA 2012-2015 há o objetivo de implantar obras de saneamento em 375 comunidades quilombolas. O que é uma pretensão muito abaixo do esperado para um Plano Plurianual que planeja os recursos para 04 anos.

Junto a isto há um programa, água para todos, que foca na construção de cisternas para recolhimento de água de chuvas no semiárido. Este programa conta com a gestão e execução da FUNASA, MDS e Ministério da Integração.

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 (integra o Programa Minha Casa Minha Vida), que serve para auxiliar comunidades indígenas, quilombolas e de trabalhadores rurais, tais como agricultores e pescadores. Porém, devido a burocracia para se receber esses recursos específicos, até mesmo pela dificuldade de acesso de muitos quilombolas que além de terem dificuldade educacional ainda têm problemas em relação a estradas para acessarem bancos que financiam este programas, esse programa vem alcançando poucas famílias quilombolas. Segundo dados da Caixa Econômica Federal, até 2014, tinham sido beneficiadas apenas 1700 famílias quilombolas. Além disso, conforme se verifica no gráfico 6 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 identidade.

Gráfico 6 – Unidades habitacionais em comunidades quilombolas



Fonte: SEPPIR, 2013

Outra discussão importante relaciona-se a questão da ampliação das comunicações para os quilombolas, por exemplo, através da inclusão digital. Assim, cabem algumas considerações.

Entendemos que a inclusão digital também pode ser um propiciador da melhoria das condições de vida dos indivíduos, possibilitando uma redução das desigualdades sociais. Porém, para que haja esta inclusão precisa necessariamente se ter uma melhoria educacional dos quilombolas, que permita que os indivíduos tenham capacidade para serem cidadãos ativos na sociedade informacional.¹⁶

Há autores, como Assumpção e Mori (2006), que defendem que a inclusão digital é propiciadora da inclusão social, pois pode possibilitar o aumento da empregabilidade, melhores condições para o desenvolvimento de comunidades antes isoladas. Contudo, na verdade, a inclusão digital ainda não promoveu esta inclusão social, e sim uma acentuação das desigualdades sociais, ou seja, está aumentando o abismo entre ricos e pobres, pois o apenas acesso às TICs (Tecnologias da Informação e Comunicação) não foi suficiente para melhorar as condições de vida das classes mais pobres.

Temos que lembrar que a falta de acesso às informação disponibilizadas pelas TICs aumenta o fosso (*gap*) entre os cidadãos que tiveram acesso à informação e aqueles que foram excluídos deste acesso. Desta forma, a exclusão digital afeta diretamente a inclusão social, ou seja, falar-se em inclusão digital é se falar em cidadania, em igualdade dos indivíduos.

¹⁶ Essa melhoria educacional que defendemos não é a defesa da teoria do capital humano, pois entendemos que não é por meio da educação que haverá a capacitação para o trabalho, e sim que a melhoria educacional provocará uma maior socialização de informações importantes nessa nova perspectiva de sociedade - a cibersociedade.

Neste sentido, há a necessidade do desenvolvimento da capacidade cognitiva para que os indivíduos possam processar as informações de forma que sejam estimuladores da melhoria de vida dos indivíduos, ou seja, sejam cidadãos ativos e críticos na sociedade em redes. Tendo em vista que a necessidade do desenvolvimento da capacidade cognitiva é bastante esquecida nos programas de inclusão digital do governo.

Como lembra Pinheiro (2007), a inclusão digital não deve ser entendida apenas como acesso às TICs, à rede, a jogos. Além disso, o indivíduo não deve ser restringir a somente localizar a informação, deve sim ser capaz de entender a informação, avaliá-la e usá-la, proporcionando o auto-aprendizado.

Já Silva Filho (2003) ressalta que a inclusão digital envolve três pilares, que são as TICs, a renda e a educação. Isto porque mesmo que haja o acesso à renda, faz-se necessário o outro pilar educação, pois apenas o acesso à renda e às TICs se não souber utilizar e até mesmo acessar as tecnologias digitais não será propiciador de uma boa funcionalidade da informação.

Portanto, apenas conceder acesso a baixo custo de computadores às pessoas não é inclusão digital, é necessário também ensiná-los a utilizar estas ferramentas digitais de forma eficaz, maximizando as informações acessadas e sendo um sujeito crítico ativo destas informações colhidas nas TICs.

O terceiro eixo do PBQ é inclusão produtiva e desenvolvimento local. Neste, objetiva-se o estímulo ao desenvolvimento produtivo local e geração da independência econômica das comunidades quilombolas, respeitando-se a sua cultura e recursos naturais envolvidos nos seus territórios.

Um programa que se relaciona a este eixo é o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), servindo para financiar projetos individuais ou coletivos, que possibilitem a geração de renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais. Será considerado crédito coletivo quando formalizado por grupo de produtores para finalidades coletivas.

O agricultor terá que transcorrer alguns passos para ter acesso a este programa. Onde o primeiro passo é um diálogo com a família em relação a identificação da carência do crédito, se será para custear a safra ou atividade agroindustrial, ou para que haja investimentos para aquisição de máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não

agropecuários.

Posteriormente, após a decisão do que financiar, a família deve procurar o sindicato rural ou a empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), como a Emater, para obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), que será emitida segundo a renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas específicas de crédito a que tem direito. Para os beneficiários da reforma agrária e do crédito fundiário, o agricultor deve procurar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou a Unidade Técnica Estadual (UTE).

Cabe salientar que o agricultor deverá estar com o CPF regularizado e livre de dívidas. As condições de acesso ao Crédito Pronaf, formas de pagamento e taxas de juros correspondentes a cada linha são definidas, anualmente, a cada Plano Safra da Agricultura Familiar, divulgado entre os meses de junho e julho.

Porém, há alguns empecilhos para a concretização do PRONAF em comunidades quilombolas. Inicialmente, cabe lembrar a dificuldade de acesso às informações relacionadas a este programa. Seria interessante haver a participação governamental e também da sociedade civil no sentido de estimular a divulgação e capacitar esta população (onde existe uma alta de taxa de analfabetismo) a entenderem o programa. Outro grande problema relaciona-se à documentação, pois muitos destes quilombolas não tiveram acesso para conseguir emitir os seus documentos básicos, tais como identidade (RG) e Cadastro de Pessoa Física (CPF).

Assim, precisa haver a desconstrução destes obstáculos e a construção de pontes que interliguem o acesso ao PRONAF. Desta feita, precisa o INCRA ir até essas comunidades quilombolas para facilitar a emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

O quarto eixo do PBQ é direitos e cidadania, onde se procura estimular a participação dos variados órgãos públicos e também da sociedade civil organizada de forma a se ter a presença e voz ativa dos representantes das comunidades quilombolas tanto nos conselhos locais, regionais ou nacionais de políticas públicas focadas nas comunidades quilombolas, fomentando a construção de políticas públicas para os quilombolas de forma participativa, principalmente, com a participação ativa dos quilombolas.

É no contexto deste eixo, por meio da efetivação das políticas sociais de educação, saúde e assistência social que haveria o fortalecimento dos direitos e da cidadania quilombola. Este tópico será ressaltado ao analisarmos a situação da

Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos, pois observaremos *in loco*, qual cidadania tem sido construída num espaço onde a concretização do direito fundamental de titulação das suas terras tem sido tolhida.

5 DA CIDADANIA QUILOMBOLA

Iremos tratar neste capítulo da construção da cidadania quilombola, para isto precisamos contextualizar cidadania, este termo tão polissêmico, que vem evoluindo com a história da sociedade. Também construiremos o conceito de cidadania mínima fazendo um diálogo com o projeto de construção de uma cidadania plena, que seria estimulado por meio da autonomização do quilombola. E, por último, enfatizaremos como o desenvolvimento da cidadania quilombola depende do reconhecimento das terras que são ocupadas por estes indivíduos que construíram a sua história e identidade sobre estes locais.

5.1 Discussão conceitual sobre cidadania

A polissemia da palavra cidadania vem sendo elaborada pelos vários momentos históricos que este termo foi construído. Assim, é bem diferente falarmos da cidadania na Grécia e Roma antigas e na segunda metade do século XVIII da França. Neste sentido, é importante reconstruirmos a história da palavra cidadania, pois este conceito envolve uma amplitude jurídica, sociológica e política,

Para se falar em cidadania na antiguidade Greco-romana é necessário associá-la ao sentido da palavra cidadão, pois assim que era usado nestas sociedades. Desta forma, para estas sociedades ser cidadão era a soma dos direitos dos mais privilegiados. Destarte, vem a etimologia da palavra cidadania do latim *civitas*, ou seja, ser cidadão é ser da cidade, o que indica a situação política de uma pessoa e também os direitos que essa pessoa podia exercer. Isto porque ser cidadão no direito romano era ser morador de uma cidade romana, mas também qualquer pessoa que lograva foro de cidadão romano.

Para Oliveira (2006) a palavra cidadania seria um neologismo brasileiro, para isto a autora se assegura no dicionário de Cândido de Figueiredo. Apesar de cidadania nos dicionários do século XX sempre está atrelada à condição de ser cidadão; no século XXI os dicionários, como o Dicionário de Usos do Português, a palavra cidadania passa a significar "condição de quem goza plenamente de seus direitos civis e políticos" (grifo nosso). E é nesta acepção que queremos, em parte (pois iremos acrescentar outros requisitos para preenchimento da cidadania plena), nos deter nesta tese. Isto porque neste dicionário também o exemplo da cidadania indígena que é construída não apenas de gozo pleno dos direitos, mas também de privilégios em comparação aos não-índios. Assim, a concretização

da cidadania plena quilombola está também arraigada a ideia de privilégios a esta parcela da população que foi explorada e esquecida por muito tempo pelas políticas públicas.

Já no contexto histórico da Revolução Francesa, a palavra cidadania passou a representar o cidadão que tinha uma síntese da liberdade e igualdade de todos e concedendo também o direito de usufruir de todos os benefícios concedidos pela vivência social e também o direito de se fazer ser ouvido sobre todos os assuntos que sejam comunitários. (DALLARI, 2003)

Não obstante, a luta pela uma efetiva cidadania, como expressão concreta do exercício da democracia, deu-se a partir da Independência Norte-Americana e a Revolução Francesa e a prática de cidadania. (PINSKY, 2013)

Valério de Oliveira Mazzuoli (2001), ao contextualizar cidadania sob um viés histórico, retratou que a cidadania está em construção permanente, tendo tido a sua origem através dos direitos civis, no século XVIII, sob a forma de direitos de liberdade, rompendo-se com o feudalismo medieval na busca da participação na sociedade. Entretanto, considera que a noção moderna de cidadania surgiu com a ruptura com o antigo regime absolutista, pois a cidadania moderna era incompatível com os privilégios mantidos pelas classes dominantes, passando o ser humano a deter o *status* de cidadão, tendo asseguradas, por um rol mínimo de normas jurídicas, a liberdade e a igualdade, contra qualquer atuação arbitrária do Estado.

Mondaine (2013) retrata a influência das Revoluções Inglesa, Francesa e Americana para construção do conceito moderno de cidadania, onde o poder político passou a ser investido no povo, o que concedeu valor para o cidadão. Sendo a Revolução Inglesa no século XVII o ponto inicial para o desenvolvimento dos direitos de cidadania, tendo em vista a burguesia ter tirado o poder do rei (Carlos I) e o assumiu, abrindo o caminho para o modo de produção capitalista, que, na percepção liberal, implicou na luta particular de uma classe social (burguesia) numa conquista universal de busca da cidadania. Já a Revolução Francesa se manifestou na participação popular, na desestruturação das instituições feudais e na formação democrática. Deve-se destacar, inclusive, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, onde nascia um novo homem, cidadão, que tinha a liberdade – no sentido de fazer tudo que não prejudicasse outro homem - assegurada. Tivemos também a Independência Norte-Americana que trouxe uma nova noção política e transformações conceituais em relação à cidadania e liberdade pela construção de uma vasta possibilidade democrática, onde com base na Constituições Norte-

Americana e no *Bill of Rights* os princípios da liberdade passaram a ser invocados pelos indivíduos que não se sentiam sujeitos dele, o que gerou a construção de uma luta pela ampliação da cidadania.

Há alguns conflitos teóricos que precisam ser enfrentados quando discutimos sobre cidadania. Souki (2006) explica algumas ações incoerentes com a noção de cidadania, assim a primeira é a que concede vida própria a ideia de cidadania, principalmente quando se usa afirmações tais como “a cidadania reagiu da seguinte forma” ou “a cidadania não permite tal atitude”, isto porque a utilização nesta perspectiva faz que a noção sobre cidadania seja mergulhada de senso comum o que descaracteriza a importância e cientificidade da palavra. Um segundo sentido que precisa ser abandonado é o que utiliza cidadania como sinônimo de democracia, porque apesar de se correlacionarem são termos que têm amplitudes díspares. Por último, temos que a noção de cidadania não pode ser considerada apenas um método de inclusão social, apesar dela, historicamente, está arraigada ao surgimento e o desenvolvimento do indivíduo como unidade política desvinculado das instituições por meio da Revolução Inglesa do século XVII, Revolução Francesa e *Bill of Rights*.

Visualizamos ainda outra noção que restringe a potencialidade da cidadania, que seria a que reduz cidadania à consolidação dos direitos políticos do indivíduo, o que é corriqueiro na ciência jurídica. Isto se dá por influência da visão contratualista da sociedade, onde permeiam direitos e obrigações na relação indivíduo e Estado. Para isto podemos elencar conceitos expostos por juristas constitucionalistas renomados na ciência jurídica.

Para José Afonso da Silva (2013) o ser cidadão no ordenamento jurídico brasileiro é ser um indivíduo titular de direitos políticos de votar e também ser votado.

No mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2000) exprime cidadania como sendo o *status* de nacional que tenha os direitos políticos, por meio da participação no processo governamental através do voto.

Conquanto, entendemos que o que seria errôneo é isolar a noção de cidadania há apenas uma destas cinco perspectivas expostas acima. Na verdade, essas várias noções são importantes para construção da cidadania plena do indivíduo.

Mesmo assim, é interessante fazermos uma análise das palavras cidadania ou cidadão na Constituição Federal de 1988 para compreendermos melhor em qual sentido a assembleia constituinte originária entendia a amplitude destas palavras.

No artigo 1º, inciso II da Constituição Federal de 1988 a Assembleia Constitucional originária erigiu a cidadania a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Sendo os direitos do cidadão classificados em direitos individuais, sociais e políticos. Onde os direitos individuais (elencados no artigo 5º) focam no indivíduo como sujeito de direitos. Já os sociais (estipulados no artigo 6º) são aqueles que permitem melhores condições de vida aos mais fracos com o objetivo de concretizar a igualdade aos que estão em situações sociais desiguais, propiciando o exercício dos direitos individuais pela coletividade. E os direitos políticos (no artigo 14) são aqueles que dão o acesso dos indivíduos à participação no poder estatal, através do direito de votar e ser votado ou por meio da situações excepcionais de democracia direta, que são iniciativa popular, plebiscito e referendo.

Coutinho (2000) retrata que cidadania é resultado de uma permanente luta, não sendo algo que é dado de forma instantânea para os indivíduos. Neste mesmo sentido, o próprio Coutinho (2005) defende que há uma incompatibilidade entre a ideia de cidadania plena e a sociedade de classes capitalista.

Já Brubaker (1992), caracterizando um conceito moderno de cidadania, elenca duas espécies de cidadania a formal e a substantiva, onde a primeira seria a condição de membro de um estado-nação, já a substantiva seria a posse de direitos civis, políticos e principalmente sociais.

Neste diapasão esta noção de cidadania substantiva está relacionada ao conceito elaborado por T. H. Marshall para quem a cidadania é assegurar que cada indivíduo seja tratado como um membro pleno de uma sociedade de iguais. Na sociedade inglesa, que fora seu campo de estudo, Marshall mostrou que os elementos que compõem a cidadania evoluíram da seguinte forma: elemento civil da cidadania, que se desenvolveu no século XVIII; já a universalização dos direitos políticos se deu no século XIX; e, por último, o reconhecimento dos direitos sociais, no século XX.

Sabemos que o conceito expresso por Marshall tem limitações, pois expressa a evolução numa determinada sociedade (inglesa) e o conceito de cidadania é fruto de uma evolução social e histórica de um povo. Tanto que Carvalho (2014) cita que a cidadania no Brasil evoluiu de forma diferente da realidade inglesa, pois os direitos

sociais (que foram os direitos mais enfatizados no contexto brasileiro) precederam os outros direitos. Contudo, mesmo seguindo uma evolução diferente da sociedade inglesa, Carvalho (2014) se respalda na concessão dos elementos-direitos civis, políticos e sociais de Marshall para classificar a cidadania em: cidadania plena (para situações onde o indivíduo seja titular destes três direitos), cidadania incompleta (quando falta um destes elementos) e não-cidadania (os que não têm nenhum destes direitos).

Um aspecto importante que Carvalho fala é que o fator que mais contribuiu negativamente para a construção da cidadania no contexto brasileiro foi a escravidão. E isto afeta diretamente na construção da nossa tese, pois entendemos que os elementos-direitos não concedidos de forma plena aos quilombolas têm propiciado a formação de cidadãos mínimos que se acomodaram na sua luta fundiária, tendo como provocador desta acomodação tantos aspectos burocráticos para a efetivação da titulação como também a política de transferência de renda que propiciou renda, mas não necessariamente a possibilidade de construção de uma cidadania plena.

Outro aspecto importante, ressaltado por Marshall, é que precisa ser enfatizado o direito social educação, pois é um pré-requisito para a ampliação dos direitos civis e políticos. Assim, com base na teoria marshalliana caso não haja uma educação de boa qualidade para os quilombolas, então estará sendo provocada a criação de cidadãos mínimos. Neste sentido, para que haja a construção de cidadãos quilombolas plenos precisa ser oferecida uma educação que permita o indivíduo pleitear os seus direitos civis, políticos e sociais. Desta forma, a cidadania defendida por Marshall é ser assegurado que cada indivíduo seja tratado com um membro pleno de uma sociedade de iguais e a educação é basilar para a efetivação deste projeto de cidadania plena.

É importante também destacar que os direitos elencados por Marshall são os considerados como direitos de primeira e segunda gerações, onde, modernamente, devemos considerar para a efetivação dos direitos de cidadania a existência também dos direitos de terceira geração, que relacionam-se aos direitos difusos, tais como direito do consumidor, direito ao meio ambiente e direitos da minorias, como as minorias étnicas, onde estariam alocados os quilombolas. Neste sentido, a plenitude da cidadania quilombola se dá pela consolidação não apenas dos direitos de

primeira e segunda geração, como retratado por Marshall, mas também da concretização do direito da minoria quilombola de ser reconhecida como tal.¹⁷

Marshall (1967) sintetiza dizendo que cidadania é um *status* dado para aqueles que são membros integrais de uma determinada comunidade, tendo todos aqueles que se adéquam a este status a igualdade em relação aos direitos e obrigações relativas ao status. Diferentemente, a classe social seria um sistema que se respalda nas desigualdades individuais, além de ser um propiciador destas desigualdades. Assim, segundo um viés liberal, a teoria marshaliana se baseia em que no modo de produção capitalista há uma convivência necessária entre a busca da universalização da cidadania por meio da igualdade com a desigualdade gerada pelas classes sociais.

5.2 Autonomização como construção cidadã

Neste momento, iremos destacar a necessidade da autonomização¹⁸ para construção da cidadania plena. Para isto precisamos entender o que são as *capabilities*.

Assim, vale lembrar Bagolin (2005) que retrata a *capability* como a junção de *capacity* + *ability*, expressando a habilidade que o indivíduo possui para poder expandir suas capacidades. Desta forma, seria diferente a *capability* de capacidade (conforme fora traduzido na versão portuguesa de Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen), pois considerar a *capability* como sendo capacidade seria desconsiderar o elemento habilidade (ou seja, autonomia ou agência), que significa a possibilidade de se escolher as suas próprias capacidades. Por isso, iremos retratar que as *capabilities* para os quilombolas são construídas pelo combate aos obstáculos às liberdades, o que propicia um indivíduo autônomo. Caso contrário, ou

¹⁷ Os direitos de primeira geração ou dimensão são os relacionados à liberdade, tais como os direitos civis e políticos. Já os de segunda são ligados à igualdade, como os direitos sociais, econômicos e culturais. E os de terceira são ligados à fraternidade, relacionando-se, por exemplo, aos direitos das minorias.

¹⁸ Preferimos usar a expressão autonomização, porque entendemos que os quilombolas estarão sempre numa busca da concretização de uma cidadania plena. Defendemos que a autonomização não é um fim, e sim um meio constante de conquista de direitos e luta por novos direitos. Assim, a autonomização dos quilombolas, por meio da conquista da terra e políticas públicas específicas, propiciará sujeitos capazes de lutar por novos direitos, sendo, pois, um constante processo.

seja, se os empecilhos para as liberdades não forem ultrapassados, haveria a dependência do quilombola em relação ao Estado, construindo-se, assim, um cidadão mínimo.

Desta feita, cabe destacar que mesmo as comunidades quilombolas tendo melhorado sua qualidade de vida em relação ao desenvolvimento econômico e social do país, conforme indica o Programa Brasil Quilombola (PBQ, 2011), seus indicadores de desenvolvimento humano ainda são muito desiguais se fizermos comparações com outras parcelas da população, o que fica claro a necessidade de investir ainda mais nos programas específicos focados para essas populações (PBQ, 2011). É neste sentido, que se faz necessário estudar as *capabilities* geradas para os quilombolas através do programa bolsa família.

Amartya Sen desenvolveu um novo conceito de desenvolvimento, que está relacionado com as expansões das liberdades humanas. Entendemos inclusive que a cidadania será expandida a medida que haja uma expansão das liberdades individuais, isto é, as barreiras que obstruem a construção da cidadania plena quilombola precisam ser derrubadas e isto se faz pelos estímulos à liberdade quilombola. Neste diapasão, a importância da titulação definitiva das terras quilombolas, pois dará uma segurança jurídica frente a disputas dentro da própria comunidade e também lutas em relação a pessoas externas à comunidade (como latifundiários e instituições como o INCRA), permitirá que o quilombola possa desenvolver expandindo as suas capacidades.

Para isto é importante, além de analisarmos teoricamente o contexto social, econômico e jurídico dos quilombolas, também identificarmos pelas falas dos quilombolas da Caiana dos Crioulos quais têm sido os obstáculos para a construção da cidadania plena quilombola. Para isto defendemos que a ausência de renda é um fator salutar para a realidade da pobreza dos quilombolas, entretanto devemos analisar a pobreza de forma multidimensional, buscando outros aspectos que criam obstáculos para que o quilombola saia da situação de dependência constante das políticas sociais, daí a importância da titulação definitiva da terra.

Para Sen (2010) o desenvolvimento acontecerá com a eliminação dos obstáculos para que sejam alcançadas as liberdades reais, onde o acesso ou a melhoria da renda pode ser um fator importante para esse desenvolvimento, pois elimina uma das vertentes que separam das liberdades. Porém, não podemos aceitar que a renda possa ser o estimulador único para a expansão das liberdades

do indivíduo. Assim, o autor retrata as liberdades também dependem de outros fatores, tais como serviços públicos, direitos civis, direitos políticos etc. Ele considera como principais fontes de privação de liberdade: a) a pobreza e tirania; b) carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática; c) negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

Neste sentido, entendemos que podemos dialogar os conceitos de cidadania de Marshall com o desenvolvimento expresso por Amartya Sen, pois a cidadania plena se dará pelo desenvolvimento como liberdade, ou seja, a cidadania alcançará a sua plenitude quando não houver mais obstáculos para as liberdades dos indivíduos (no caso em análise os quilombolas). E esses obstáculos são ultrapassados quando o cidadão tem a consolidação dos seus direitos civis, sociais e políticos, que no caso quilombola está sendo cerceado, porque a regularização das terras quilombolas permeia o campo dos direitos civis (no âmbito do acesso à posse legal), direitos sociais (na possibilidade de consolidação do direito a uma habitação) e direitos políticos (onde a terra quilombola permite que eles possam ter as suas culturas preservadas e desta forma tenham uma participação política coletiva em conselhos e organizações civis).

Na visão de Sen (2010) precisa haver a eliminação dos embaraços para liberdades - como pobreza econômica (falta de recursos monetários); carência na prestação de serviços públicos, onde estariam englobados educação, saúde e assistência social; ou não concessão de liberdade política e civil, por restrições na participação comunitária - para que se concretize a oportunidade de desenvolvimento, ou seja, haja a cidadania plena. Contrariamente, se não se concretizar essa eliminação das barreiras para liberdades que dificultam o desenvolvimento, ocorrerá o que chamamos de cidadania mínima. E os quilombolas podem ser chamados de cidadãos mínimos na perspectiva da sua dependência constante em relação às políticas sociais como o bolsa família. Inclusive, entendemos que o acesso ao programa bolsa família pelas comunidades quilombolas tem melhorado as suas condições na questão do acesso à renda, mas não tem sido suficiente para que haja uma evolução dos quilombolas, para que se transformem em agentes livres e autossustentáveis, e isto tem provocado, na verdade, uma acomodação na luta fundiária destas comunidades que precisam permanecer no seu foco principal: a luta pelo acesso definitivo às suas terras por meio da titulação, que pode ser um estimulador para sua autonomização se pensado com políticas públicas específicas para estas comunidades.

Para tanto, pensamos que apenas políticas públicas construídas de forma participativa que estimulem as capacidades humanas e aumento das liberdades poderão impactar a história do povo quilombola, de forma tal que eles possam ser cidadãos plenos na sociedade, ou seja, os cidadãos dependem de capacidades construídas por políticas públicas, mas também as políticas públicas devem ser construídas por indivíduos capazes. Então, a melhora da vida dos indivíduos e a fortificação de suas liberdades são fatores propiciadores deste desenvolvimento e provocadores da saída da condição de cidadãos mínimos, e isto perpassa pela concretização do cerne da história quilombola: a terra quilombola.

Inclusive, defendemos que o PBF não propicia que os quilombolas sejam agentes envolvidos na construção das políticas públicas focadas para suas comunidades, pois é um programa amplo que não foi pensado especificamente para história do povo quilombola e sim de forma genérica para as situações de pobreza no Brasil.

Desenvolver, na perspectiva de Sen, é poder usar suas capacidades em prol de concretizar o que se ver como importante para si. E luta fundiária tem sido um sonho que as várias comunidades sempre buscaram concretizar.

Na verdade, apenas por meio da quebra dos obstáculos para as liberdades, que haverá uma ausência de dominação por parte seja do Estado ou de outrem, o que permitirá que o indivíduo possa se desenvolver, construindo a sua cidadania plena. E a titulação da terra quilombola é a base para que sejam construídas efetivamente liberdades para o rompimento com a história de exploração que o negro vem passando há anos no Brasil. Neste contexto, a lentidão nas titulações das terras quilombolas vem reproduzir a história de cidadania mínima desta população, que não está podendo desfrutar de liberdades o que afeta o exercício dos seus direitos de uma cidadania plena. Assim, o PBF, apesar de ter dado acesso a algo que boa parte da população quilombola não tinha - a renda, não foi capaz de conceder cidadania plena a eles, pois não é propiciador do desenvolvimento do cidadão e sim da continuidade da dependência em relação ao Estado.

Neste contexto que vale lembrar que Sen considera duas dimensões de pobreza: a de renda e a de capacidades. E a pobreza de renda tem sido atacada pelo PBF, porém a pobreza de capacidades dos quilombolas tem sido construída e estimulada pela não titulação das terras. E só através da concessão desta capacidade junto com políticas públicas específicas para os quilombolas que pode

ser estimulada a possibilidade do quilombola poder auferir renda de forma autônoma das políticas de transferência de renda.

5.3 A construção da cidadania quilombola permeada pelo reconhecimento fundiário

A conquista jurídica, por meio do artigo 68 do ADCT, não foi suficiente para a concretização de um reconhecimento que vem fragilizado desde a época do Brasil colônia.

Assim, vamos entender outras discussões envolvendo a luta fundiária dos quilombolas para a efetivação da sua cidadania. E este caminho começa pela interpretação do artigo 68 do ADCT, pois esse assunto traz à tona um dos assuntos mais nevrálgicos do Direito Constitucional, que é a eficácia das normas constitucionais. No caso em tela, qual o alcance do artigo 68 do ADCT, ou seja, há necessidade ou não de regulamentação do direito concedido neste artigo?

Na teoria do constitucionalista Silva (2013) as normas constitucionais podem ser de eficácia plena, contida, ou limitada. As de eficácia plena são aquelas que produzem efeitos diretos, imediatos, não necessitando de legislação futura para que tenham efetiva operatividade. Já as de eficácia contida são aquelas que produzem efeitos diretos, imediatos, não precisando de legislação futura, mas que pode ter seu campo de atuação reduzido, contido. E, por último, as normas constitucionais podem ter eficácia limitada, ou seja, não produzem efeitos diretos, porque necessitam, obrigatoriamente, de legislação futura, para que tenha operatividade.

Então, para a bancada ruralista o artigo 68 do ADCT é norma constitucional de eficácia limitada, necessitando de regulamentação para que este direito possa ser exercido. Já para os defensores dos direitos quilombolas este artigo seria um exemplo de norma constitucional de eficácia plena, não necessitando de legislação infraconstitucional para regulamentá-la, posição esta que seguimos.

A forma como a Assembleia Constituinte de 1988 descreveu o direito quilombola às suas terras gerou várias celeumas jurídico-sociais, permeadas pelos interesses econômicos, principalmente da bancada ruralista do Congresso Nacional Brasileiro. A luta fundiária quilombola requer um diálogo interdisciplinar, pois

permeia um contexto sócio-econômico-cultural, mas também um político (disputa de poderes: ruralistas x reforma agrária) e jurídico (interpretação do Supremo Tribunal Federal, em relação ao alcance do artigo 68 do ADCT).

Em setembro de 2001, foi emitido o Decreto 3912, o qual considerava quilombola apenas aqueles que ocupavam terras em comunidades remanescentes na época da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 (05 de outubro de 1988), o que gerava uma tamanha exclusão dos quilombolas, pois não se pode considerar que os quilombos foram formados apenas em um determinado momento (entre o momento da abolição até outubro de 1988).

O decreto 3912/2001 requeria a necessidade de permanência contínua em um mesmo território num prazo 20 vezes maior, no mínimo, do que o exigido para uma ação de usucapião rural, o qual era de apenas 05 anos.

Os quilombos, além de serem um local de refúgio na época da escravidão, também se tornaram a única forma de sobrevivência dos ex-escravos após a Lei Áurea, pois não foi elaborada uma política pública pos-abolicionista que concedesse um apoio socioeconômico aos negros.

Muitos quilombos se formaram após a abolição formal, sendo originários de doações de terras, tais como as provenientes da desagregação da lavoura de monoculturas (por exemplo a cana-de-açúcar); compra efetiva das terras; conquistas de terras, devido contraprestação de serviços ou até de troca de serviços religiosos. (BRASIL – SEPPIR, 2013)

Destarte, a interpretação constitucional não poderia ser no sentido de determinar uma época específica para terem sido criadas comunidades quilombolas, pois os preconceitos se perduram até os dias atuais, o que não poderia ser desconsiderada a possibilidade de novas comunidades quilombolas serem criadas após a Constituição Federal de 1988.

Porém, em 2003, por meio do previsto no Decreto 4887/2003 sob influência da Associação Brasileira de Antropologia e da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, o conceito de quilombos fora ressemantizado, vindo a ser tratado como

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 resistências à opressão histórica sofrida (artigo 2º do Decreto 4887/2003)

Entretanto, a bancada ruralista junto com seus partidos aliados, principalmente o antigo PFL (atual DEM) pleiteiam, por meio da ADI 3239-9/DF, o cancelamento do Decreto 4887/2003, com fulcro na absolutização da propriedade privada da terra. Alegando também na petição inicial que há uma invasão deste decreto em matéria que seria reservada à lei. Nesse sentido, a alegação da inconstitucionalidade formal se respalda na extrapolação do poder regulamentar do Governo Federal, ou seja, seria uma situação de decreto autônomo (cujas hipóteses autorizadas na CF/88 são apenas nos casos do artigo 84, VI).

Em outras palavras, a ação direta de inconstitucionalidade foi impetrada basendo-se nas seguintes alegações principais: a) é uma situação de decreto autônomo, sem embasamento legal; b) o decreto permite que os quilombolas se autodeclarem nesta situação e também que estipulem os limites das suas propriedades; c) o decreto cria um tipo de usucapião especial focado nos quilombolas, desde que o tempo seja de 100 anos.

Entretanto, defendemos que o Decreto 4887/2003 não se encaixaria numa situação de decreto autônomo tendo em vista que o reconhecimento da terra quilombola é um direito fundamental, pois a territorialidade para os quilombolas é o reconhecimento da sua própria identidade como quilombola, expressa a sua cidadania quilombola.

E isto faz lembrar Milton Santos (1987) que diz que o acesso a bens e serviços essenciais é importante para formação da cidadania, porém o valor do indivíduo está relacionado ao lugar onde está, ou seja, o território.

Defendemos também que o reconhecimento da terra quilombola é um direito fundamental, pois visa a concretização de direitos culturais, conforme se observa nos artigos 215 e 216 da CF/88¹⁹, além de tratados internacionais os quais a República Federativa do Brasil ratificou como o 169 da OIT.

Assim, por ser um direito fundamental tem aplicabilidade imediata (conforme se depreende do artigo 5º, §1º da CF/88²⁰), não precisando de regulamentação.

Já em relação aos limites do previsto no artigo 68 do ADCT (no que tange a autodeclaração dos quilombolas), entendemos que essa autodeclaração não vai de encontro à Convenção 169 da OIT, cujo Brasil ratificou, onde consta no item 2 do

¹⁹ Por serem artigos grandes, preferimos fazer a descrição dos mesmos no anexo A a esta tese.

²⁰ Art. 5º, § 1º da CF/88: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata”.

artigo 1º: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

E, por último, em relação à criação de um usucapião especial, ou seja, usucapião centenário, este argumento não procede, pois não podemos entender os quilombos apenas numa perspectiva daqueles criados entre 1888 (data da abolição no Brasil) e 1988 (data da promulgação da Constituição Federal). Há também os quilombos contemporâneos que foram criados no período *a posteriori* da entrada em vigor da Carta Magna de 1988.

Contudo, em abril de 2012 o Ministro Relator Cezar Peluso julgou procedente o pedido declarando a inconstitucionalidade do Decreto 4.887/2003, fazendo a modulação dos efeitos²¹ dessa declaração determinando que fossem considerados bons, firmes e valiosos os títulos até aquele momento emitidos, com fulcro no princípio da segurança jurídica. Porém, logo em seguida a Ministra Rosa Weber pediu vista dos autos do processo, vindo a decidir apenas em março de 2015 pela improcedência da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, ou seja, entendeu o referido decreto como sendo constitucional. Entretanto, nesta mesma data, o Ministro Dias Toffoli pediu vistas do processo. Assim, fica claro o quanto há uma forte celeuma no referido feito, o que gera uma certa instabilidade na segurança jurídica do Decreto 4.887/2003.

A partir da introdução do artigo 68 do ADCT foi assegurado o direito de posse aos quilombolas. Cabendo também lembrar que o ADCT fora criado para as normas transitórias constitucionais, para uma situação de transição constitucional, ou seja, para algo que emerge urgência de cumprimento. Portanto, a titulação das terras quilombolas urge efetivação imediata.

De outro lado, a bancada ruralista defende que só poderia haver a perda da propriedade com a desapropriação mediante indenização prévia, respaldando-se para isso no Estatuto da Terra de 1964 e nos artigos 5º, inciso XXIV, artigo 182, § 3º e artigo 184, *caput* da Constituição Federal de 1988.

Assim, entendemos que os quilombos seriam uma força contra-hegemônica em face à lógica desenvolvimentista neoliberal defendida pela bancada ruralista, que considera o modo de vivência dos quilombolas arcaico e que gera entraves à

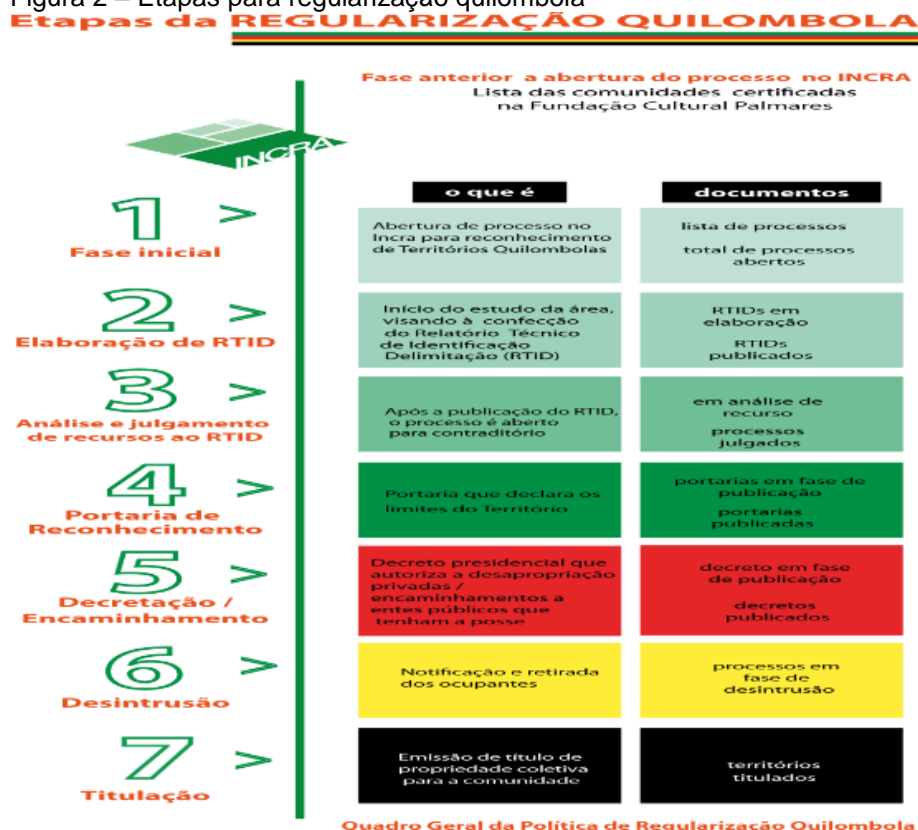
²¹ O Supremo Tribunal Federal pode modular os efeitos da decisão de inconstitucionalidade, declarando que esta decisão terá efeito apenas para o futuro e não para fatos passados.

concretização de uma política de desenvolvimento para o Brasil. Isto acontece porque o estilo de vida quilombola não é focado na produção excedentário-econômica, com prevalência da concorrência, mas sim num estilo de vida mais comunitário (herança dos princípios usados na África e que fora reproduzido nas diásporas forçadas dos negros para o Brasil), que vai de encontro à sociedade individualista brasileira inserida no modo de produção capitalista.

A titulação quilombola relaciona-se com a concretização de ações compensatórias focadas numa parcela populacional do Brasil multicultural que historicamente sofreu e sofre discriminação étnico-racial, que não tiveram nem o reconhecimento efetivo das suas terras, além de terem sido colocados à margem de serviços públicos necessários para a construção da sua dignidade como cidadão.

Desta forma, pesquisar sobre quilombolas é estudar contradições históricas, tendo em vista a luta de forças pela posse da terra. E por meio do Decreto 4887/2003, pensou-se que muitos dos problemas agrários envolvendo os quilombolas tinham sido solucionados. Porém, isto não ocorreu, porque além de todos os fatores supramencionados, ainda existe o grande percurso burocrático para que haja a efetiva titulação da terra quilombola, conforme se depreende na figura 2.

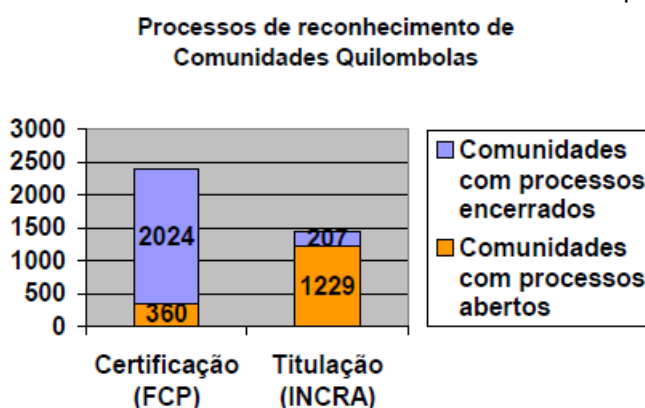
Figura 2 – Etapas para regularização quilombola



Fonte: INCRA, 2015.

O processo para regularização fundiária é extremamente burocrático, onde o primeiro passo se dá por meio da solicitação de certificação por parte da comunidade quilombola. Essa certificação ocorre pela Fundação Cultural Palmares (FCP), utilizando por base a Portaria da FCP nº 98/2007. Após isto, começa o processo administrativo perante o INCRA, conforme trâmite do Decreto 4887/2003, que requer que seja feito um Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) – até junho de 2013 foram publicados apenas 157 RTIDs. Posteriormente, é publicado no Diário Oficial da União (DOU) a portaria de reconhecimento de território. Caso a terra quilombola esteja inserida em terras privadas (o que é muito comum, estarem inseridas em latifúndios) precisa haver a publicação de um decreto de desapropriação por interesse social por parte da Presidência da República. Depois há a desinversão, com a retirada dos ocupantes. E, por último, a emissão do título da terra quilombola, que é coletivo, pró-indiviso e em nome das associações que representam legalmente a comunidade quilombola.

Gráfico 7 – Processos de reconhecimento de comunidades quilombolas



Fonte: SEPPIR, 2013.

Como se observa no gráfico 7, até 2013, apenas 207 comunidades quilombolas receberam a titulação das suas terras e existem 1229 processos que se encontram tramitando no INCRA, segundo dados da SEPPIR (2013). O que se demonstra que o Estado, contrariando o princípio da celeridade processual (artigo 5º, LXXVIII²² da CF/88), devido o entrave burocrático, não tem conseguido efetivar um direito que requer urgência para a consolidação da cidadania plena do povo quilombola.

²² Artigo 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

O quilombo significa muito mais um direito a ser reconhecido e não apenas um passado a ser lembrado (LEITE, 2000). Para tanto, prevalece, atualmente, o conceito previsto pelo Decreto 4887/2003, que considera os quilombos como grupos étnico-raciais que se autoatribuem como tal, com trajetória histórica própria, sendo dotados de relações territoriais específicas, além de presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

No Brasil, existem 2040 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP), das quais 63% estão concentradas no Nordeste. Há uma estimativa de 214 mil famílias e 1,17 milhão de quilombolas em todo o Brasil. Das 80 mil famílias quilombolas cadastradas no CadÚnico, 74,73% das famílias quilombolas estão em situação de extrema pobreza, sendo 24,81% analfabetas. (BRASIL – SEPPIR, 2013)

Entendemos que junto com a titulação das terras quilombolas, precisa haver o reconhecimento da especificidade da identidade da quilombola, quando se pretende aplicar políticas públicas focadas para as comunidades quilombolas. Como diria Boaventura de Sousa Santos (1999) é necessário pleitear a igualdade quando a desigualdade inferioriza, mas também a diferença quando a igualdade descaracteriza. Assim, em complementaridade, às políticas sociais universalizantes (como o programa bolsa família), faz-se necessário um arcabouço de políticas públicas específicas.

Uma indagação que surge, quando se trata do programa bolsa família, é se este programa permite a compensação das desvantagens historicamente acumuladas pelos quilombolas? Certamente não, permite apenas uma mitigação, mas não uma compensação plena. Para que efetivamente haja esta compensação, precisa começar pela consumação do pleito fundamental dos quilombolas, que é o reconhecimento das suas terras junto a efetivação de políticas públicas específicas que respeitem a identidade cultural quilombola.

Cabe destacar Alfonsin (2006) que elenca três concepções de regularização fundiária: jurídica, de urbanização dos assentamentos e regularização urbanística. A regularização jurídica se dá com ações jurídicas que propiciem a legalização possessória do imóvel ocupado, garantindo segurança jurídica à posse ou propriedade do imóvel. Porém, precisa ser lembrado que se falar em regularização jurídica não é apenas extirpar a possibilidade de reintegração de posse do imóvel em celeuma, precisa também abranger outras discussões, tais como melhoria da

infraestrutura, de prestação de serviços públicos básicos como saúde, educação e assistência social, ou seja, instrumentos propiciadores de oportunidade e capacidade para que os indivíduos tenham o reconhecimento como cidadãos plenos. Já numa segunda acepção de regularização fundiária há a regularização de urbanização dos assentamentos, onde o foco é nas intervenções físicas no assentamento de forma que haja uma melhoria na ordenação do solo e da habitualidade, através por exemplo de reforma de escolas, de postos de saúde e até das habitações. E na terceira concepção a regularização fundiária pode ser vista como uma regularização urbanística, onde há a preocupação na legalização urbana dos assentamentos.

Porém, nesta tese a nossa maior preocupação é enfatizar a regularização fundiária no aspecto jurídico dos quilombolas, isto porque vislumbramos que com a regularização da terra quilombola, preocupando-se também com a concessão de *capabilities* para estes, poderá gerar uma autonomização de programas como o bolsa família. Isto porque entendemos a regularização fundiária como uma política social estruturante que se trabalhada de forma paralela com políticas afirmativas focadas na realidade quilombola permitirá que as comunidades quilombolas possam sair da pobreza intergeracional a qual estão inseridos. Além disso, a regularização permite que as comunidades quilombolas possam manter a reprodução cultural, social da sua identidade como quilombolas, ou seja, a terra não tem apenas um valor econômico para eles, pois identidade e terra estão diretamente relacionados.

6 DA BUSCA DA CIDADANIA DOS CAIANISTAS

Neste capítulo, iremos tratar da busca da construção de uma cidadania plena para os quilombolas da Caiana dos Crioulos, entendendo quais direitos foram concedidos para eles e quais ainda estão em processo de luta. Desta feita, é importante retratarmos, inicialmente, onde a Caiana dos Crioulos está inserida para daí podermos dialogar melhor sobre a sua luta pela cidadania. Para isto, nada melhor do que estudarmos sobre Alagoa Grande.

6.1 Conhecendo Alagoa Grande

A Comunidade Quilombola da Caiana dos Crioulos pertence administrativamente ao município paraibano de Alagoa Grande, fica aproximadamente a 13km do centro deste município. É uma localidade de difícil acesso, conforme se observa na figura 3, o que é uma característica comum das comunidades quilombolas.

Figura 3 – Acesso na Caiana dos Crioulos



Fonte: autor

Por sua sede administrativa ser Alagoa Grande, achamos importante ser feito um estudo sobre a mesma, para, desta forma, entendermos as condições sociais em

que estes quilombolas estão inseridos. Assim, elencaremos alguns dados da realidade geográfica e social do município de Alagoa Grande, que fica localizado no Estado da Paraíba.

O município está situado na Meso-Região do Agreste Paraibano, na micro-região do brejo paraibano, tendo como limites geográficos os municípios de Mulungu (32Km) e Gurinhem (40km) LESTE; Juarez Távora (18km), Serra Redonda (75km) e Massaranduba (22km) SUL; Matinhos (16km) e Alagoa Nova (16km) OESTE; Areia (18km) e Alagoinha (15km) NORTE. Distância da capital do Estado – João Pessoa – 102km.

Com uma área de 309km², situa-se no estado, em extensão territorial, em 66º lugar. O clima na região é quente e seco, com máxima de 32º e mínima de 20º. O inverno começa no mês de abril, terminando em agosto, meses onde costumeiramente a estrada que dá acesso à Caiana dos Crioulos fica inacessível.

O município é formado por 3 distritos: o da sede, Zumbi e Canafístula. E, o principal suporte econômico de Alagoa Grande é a lavoura, onde se destacam as plantações de cana-de-açúcar, algodão, sisal, milho e feijão. Seus excedentes são exportados para João Pessoa e Campina Grande. A pecuária tem um bom desenvolvimento. A indústria é representada por usina de açúcar, cerâmica, beneficiamento de sisal, engenhos de rapadura e aguardente de cana, serrarias e aviamentos de farinha. (FREIRE, 1998)

A localidade de Caiana dos Crioulos – dista cerca de 13km em direção sudoeste do município – sede de Alagoa Grande, passando pela Vila São João, e Engenho Jacu, seguindo estrada de barro, também de nome Jacu.

No município de Alagoa Grande, conforme dados dos Censos Demográficos, houve uma redução de 2000 a 2010 em 30,5% de pessoas pobres, cuja renda *per capita* é inferior a R\$ 154,00 por mês. Apesar do bolsa família ter sido impactante para esta diminuição da pobreza no município, ainda se fazem necessárias outras políticas públicas complementares para acelerar esta diminuição. Vale ressaltar que, segundo dados disponibilizados no sistema SAGI²³ do MDS, há 101 famílias quilombolas beneficiárias do programa bolsa família.

²³ SAGI é uma Secretaria do MDS, que coordena este sistema (com o mesmo nome da Secretaria), que é responsável por avaliar e monitorar políticas, programas e projetos implementados pelo MDS. Neste sistema há a matriz de informações de cada município brasileiro no que tange à assistência social.

Figura 4 – CRAS Quilombola da Caiana dos Crioulos



Fonte: Autor

As famílias que têm a renda *per capita* inferior a R\$ 77,00 por mês são consideradas indigentes, sendo objeto de apoio do Programa Brasil sem Miséria. Na figura 5 observa-se que em 2010 ainda havia em Alagoa Grande 20,2% da população vivendo em situação de extrema pobreza, o que certamente afeta na qualidade de vida desta população.

Figura 5 - Proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza e indigência - 2010

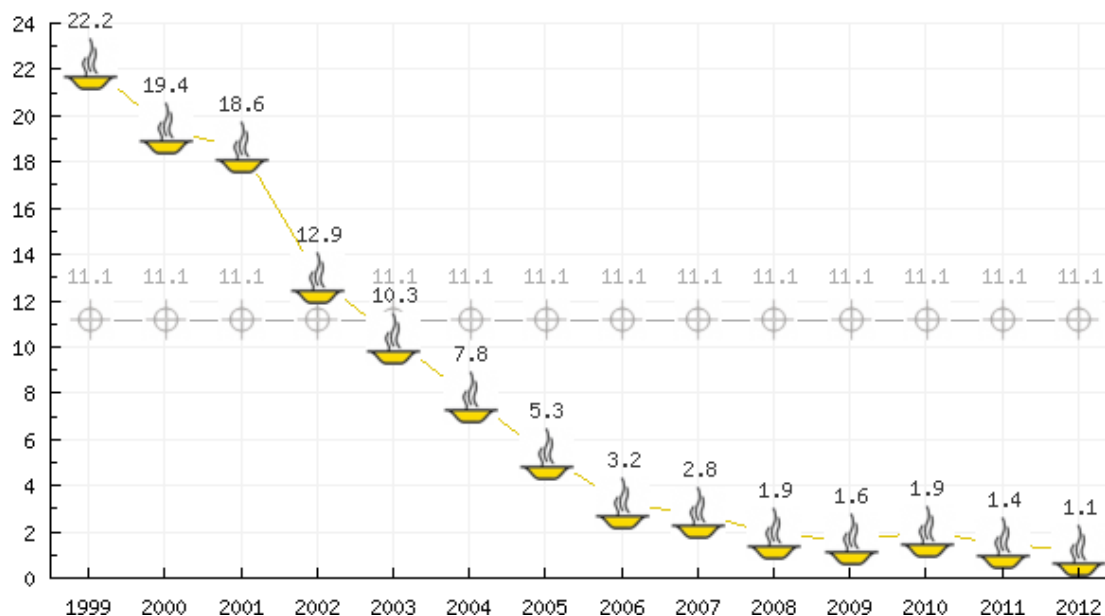


Fonte: Censo Demográfico - 2010
Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Informações Sociais

No que se refere aos dados nutricionais, pode-se observar em Alagoa Grande, conforme figura 6, uma redução de crianças desnutridas, chegando em 2012 a 1,1% das crianças do município com desnutrição. Nesta figura, pode-se

perceber o impacto da transferência de renda, por meio do PBF, para diminuição da desnutrição, pois os valores provenientes do PBF servem, principalmente, para a compra do sustento alimentar básico da família.

Figura 6 – Crianças desnutridas em Alagoa Grande



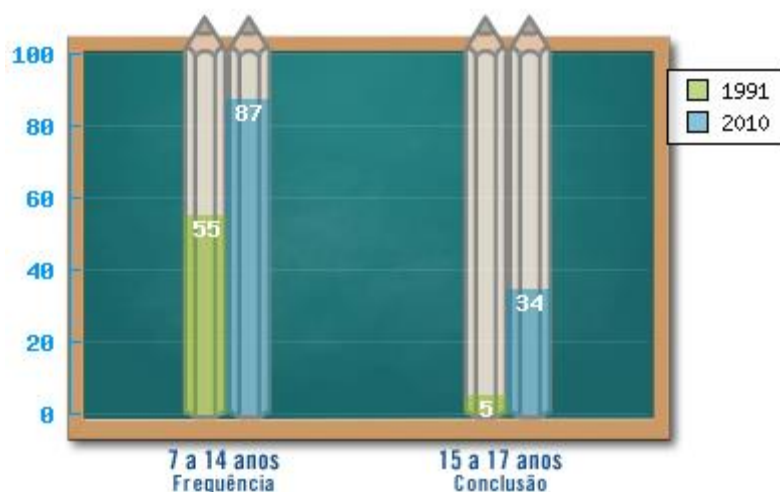
Fonte: SIAB - DATASUS

Vale ressaltar, que apesar do valor transferido pelo Governo Federal por meio do PBF, o Governo Estadual e o Municipal também podem ter políticas complementares, inclusive criando programas de transferência de renda complementares.

Já no que se refere à matrícula de crianças e adolescentes na escola, dado importante para o cumprimento da condicionalidade de educação do bolsa família, temos a seguinte realidade.

Em 2010, conforme Censo Demográfico, 12,8% das crianças de 7 a 14 anos não estavam cursando o ensino fundamental. A taxa de conclusão, entre jovens de 15 a 17 anos, era de 34,2%. Caso queiramos que em futuro próximo não haja mais analfabetos, é preciso garantir que todos os jovens cursem o ensino fundamental. O percentual de alfabetização de jovens e adolescentes entre 15 e 24 anos, em 2010, era de 92,2%. No Estado, em 2010, a taxa de frequência líquida no ensino fundamental era de 87,9%. No ensino médio, este valor cai para 37,1%.

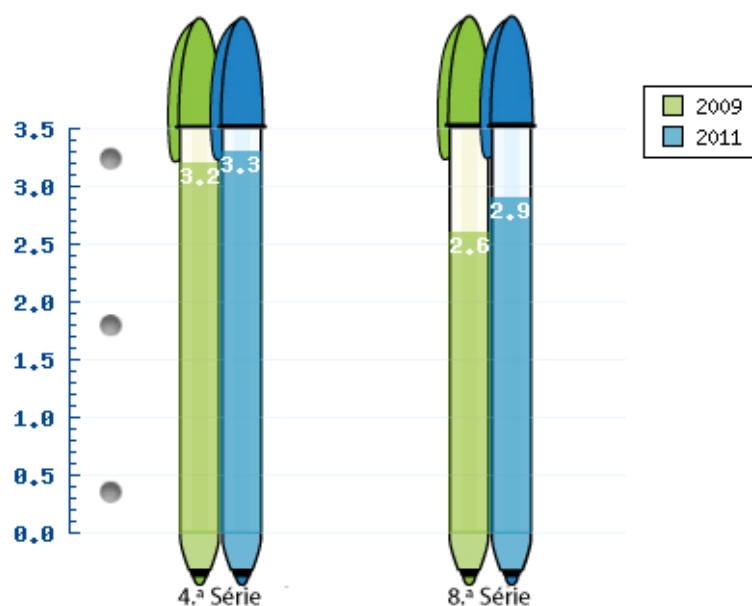
Gráfico 8 - Taxa de frequência e conclusão no ensino fundamental
- 1991-2010



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

O índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) combina o rendimento escolar às notas do exame Prova Brasil, aplicado a crianças da 4ª e 8ª séries, podendo variar de 0 a 10. Alagoa Grande está na 4.898.ª posição, entre os 5.565 do Brasil, quando avaliados os alunos da 4.ª série, e na 5.105.ª, no caso dos alunos da 8.ª série. O IDEB nacional, em 2011, foi de 4,7 para os anos iniciais do ensino fundamental em escolas públicas e de 3,9 para os anos finais. Nas escolas particulares, as notas médias foram, respectivamente, 6,5 e 6,0. O que demonstra que há necessidade da melhoria do ensino público neste município

Gráfico 9 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)
- 2009/2011



Fonte: Ministério da Educação - IDEB

Contudo, muito preocupante foi o resultado do IDEB da escola municipal que fica localizada na Caiana dos Crioulos, Escola Firmo Santino da Silva, cuja nota em 2009 foi a segunda nota mais baixa registrada entre as escolas brasileiras nas séries iniciais, que foi 0,5. Em 2011, houve uma melhora para 2,6. Apesar de entendermos que a utilização destes mecanismos universais avaliativos para realidades socioculturais tradicionais, como é o caso dos quilombolas, deve ser visto com ressalvas. Ressaltamos isto, pois estes instrumentos não utilizam por base as dificuldades locais dos quilombolas, tais como a estrada que fica impraticável durante muitos dias letivos. Para isto é coerente fazermos um estudo mais aprofundado sobre a Caiana dos Crioulos.

6.2 Conhecendo a Caiana Dos Crioulos

Conhecer a Caiana é dialogar sobre a sua história, é se aprofundar em documentos, na memória oral dos caianistas²⁴ e também daqueles que atuam nas políticas sociais de educação, saúde e assistência social de Caiana dos Crioulos.²⁵

Dessa maneira, para entendermos a formação da Caiana dos Crioulos fomos buscar documentos que pudessem tratar sobre o assunto. Ocasão que tomamos conhecimento do Relatório de Identificação de 1998 elaborado por Vânia Fialho e Ricardo de Paiva (contratados pela Fundação Cultural Palmares) para fazer um estudo antropológico da Caiana. Nesse relatório estão previstas três versões para o surgimento da Comunidade Quilombola da Caiana dos Crioulos, onde a primeira seria que a Comunidade nasceu fruto da migração de negros africanos de Mamanguape (mais especificamente de Rio Tinto que pertencia a Mamanguape), onde um navio negreiro teria chegado a este região e os negros se rebelaram, vindo na fuga a seguir o Rio Mamanguape em direção à Caiana. Este local era bastante acidentado e de difícil acesso o que era conveniente para os negros fugitivos da exploração, além disso a Serra da Caiana era um local desabitado e com mata

²⁴ Todas as caianistas entrevistadas se declararam casadas. Já em relação às idades houve uma variação de 27 a 58 anos.

²⁵ Já que estas são as condicionalidades que são acompanhadas das famílias beneficiárias do bolsa família.

virgem. Já a segunda versão seria a de que os escravos teriam vindo do município de Areia, região onde havia cerca de dois mil escravos. Já a terceira versão diz que a comunidade começou por negros que sobreviveram à matança ocorrida no Quilombo de Palmares, pois vários deles vieram habitar nas proximidades da Serra da Borborema. (FIALHO; PAIVA, 1998)

Flores (2011) destaca que após uma grande seca em 1930 parte dos caianistas perderam suas terras para latifundiários que plantavam cana. Já por volta de 1980 houve uma forte concentração fundiária que estimulou conflitos agrários na região de Alagoa Grande, alcançando inclusive as terras dos caianistas.

No que se refere ao acesso à Comunidade, até 1949 era de extrema dificuldade, utilizando-se apenas do auxílio de animais. Contudo, neste ano foi iniciada a construção de uma estrada, cujo interesse principal era ligar Alagoa Grande a Campina Grande (segunda maior cidade da Paraíba), mas a mesma não foi concluída, não chegando a ser asfaltada, o que dificulta até hoje em época de chuvas. Além disso, o transporte que interliga a Comunidade com o município de Alagoa Grande é um ônibus alugado pelos caianistas para se deslocarem até a feira livre de Alagoa Grande.

Figura 7 – Ônibus alugado pelos caianistas



Fonte: autor

Na figura 7 podemos perceber o apoio (calço) localizado na parte de trás do pneu para ajudar a freiar o ônibus quando parado e também foi dado um destaque

na parte da frente do ônibus, onde pode ser visualizado um reforço em ferro para que o ônibus possa ser guinchado por um trator em época de chuva, pois é costumeiro atolar na estrada.

Em entrevista com a caianista A²⁶ tomamos conhecimento que o valor individual deste ônibus é de R\$ 3,00 (três reais) por trecho (Caiana dos Crioulos-Alagoa Grande). E também confirmamos que o referido ônibus necessita de trator para guinchar quando atola.

Na figura 8, já observamos um grande passo na melhoria de vida desta comunidade que foi o ônibus escolar, que leva os adolescentes, principalmente, para a Escola Estadual Padre Hildon Bandeira²⁷, localizada em Alagoa Grande.²⁸

Figura 8 – Novo ônibus escolar da Caiana dos Crioulos



Fonte: autor

Entretanto, nas nossas entrevistas, como a realizada com a Professora Lúcia²⁹, tomamos conhecimento que em época de alagamento³⁰ da estrada os adolescentes não podem ir para as escolas de ensino médio que ficam em Alagoa

²⁶ Em relação às caianistas entrevistadas, preferimos usar letras para substituir os seus nomes. Porém, especificamos os nomes das líderes locais por já serem conhecidas nos laudos antropológicos da FCP e do INCRA.

²⁷ A Escola Estadual Padre Hildon Bandeira é a maior escola estadual de Alagoa Grande, sendo o local onde os quilombolas da Caiana dos Crioulos estudam a partir do 5º ano.

²⁸ Alguns caianistas também estudam no Centro de Formação e Treinamento de Professores de Alagoa Grande.

²⁹ A professora e pesquisadora Lúcia de Fátima Júlio foi coordenadora do Programa de História e Cultura Afro-brasileira e Africana aplicado na Escola Firmo Santino da Silva, vindo essa escola a receber na sua gestão o selo de educação para a igualdade racial de 2010.

³⁰ A foto exposta na figura 9 relaciona-se a uma das nossas tentativas de subirmos para Caiana dos Crioulos, em julho de 2015, para efetuarmos a pesquisa de campo.

Grande³¹, ficando até duas semanas sem ir para aula. Esta informação foi confirmada também pela Professora de Sociologia da Escola Estadual Padre Hildon Bandeira, Professora Marilene.

Figura 9 – Alagamento na estrada da Caiana



Fonte: autor

O gestor municipal do CadÚnico e de programas sociais de transferência de renda de Alagoa Grande evidenciou que um dos grandes obstáculos relacionados ao acompanhamento das condicionalidades educação e saúde do bolsa família é a estrada que liga Alagoa Grande a Caiana, como se depreende abaixo.

O que dificulta muito aquela área é a questão da chuva. Quando chove muito não tem como o ônibus que leva os professores se deslocar até lá ou às vezes os alunos que moram numa região que é o Sítio Caiana que é mais próximo de Massaranduba do que Alagoa Grande. Então, às vezes o que dificulta é justamente isso.

Além disso a caianista B nos relatou que “o ônibus só começa a carregar a gente para ir para lá quando começa as aulas daqui”. Ou seja, diz que o ônibus dos estudantes só leva os caianistas para Alagoa Grande quando começa a trazer os professores de Alagoa Grande para ministrarem aulas na Escola Municipal de Ensino Infantil e Ensino Fundamental Firmo Santino da Silva, que fica localizada na Caiana.

Vale ressaltar que a Escola Municipal de Ensino Infantil e Ensino Fundamental Firmo Santino da Silva foi construída em 2002, tendo, atualmente, 212

³¹ Na escola municipal localizada na Caiana há apenas o ensino infantil e fundamental I e II. Para o ensino médio os quilombolas da Caiana precisam se deslocar até Alagoa Grande e estudar nas escolas: Escola Estadual Padre Hildon Bandeira, Escola Apolônio Zenaide e Escola Normal de Alagoa Grande.

alunos abrangendo o ensino infantil e fundamental até o 9ª ano. O horário de funcionamento é pela manhã e tarde. Atuando também dois vigilantes e duas auxiliares de serviços gerais.

Antes da construção desta escola, as aulas eram ministradas embaixo de um cajueiro por não haver salas. A caianista C lembrou que “eu saí daqui, porque na minha época não tinha sala, era debaixo de um pé de árvore”. Ainda completa dizendo que “esse cajueiro é que divide a Caiana da Fazenda Sapé”.

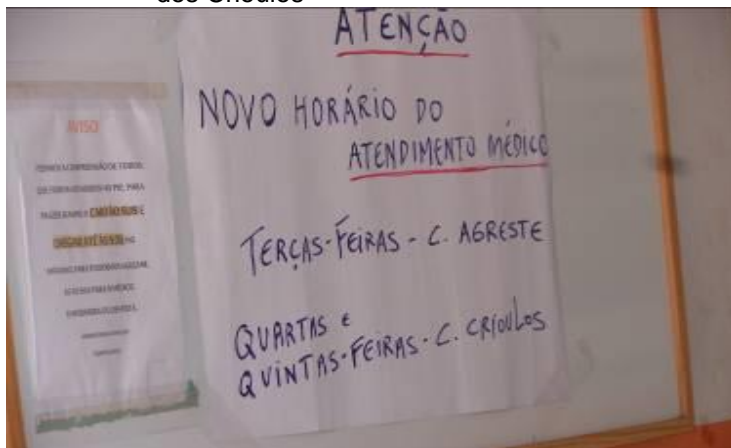
Figura 10 – Cajueiro divisor das terras de Caiana e Fazenda Sapé



Fonte: autor

No que se refere à saúde, há na comunidade uma Unidade Básica de Saúde da Família, que tem 1 médico mais outros 6 profissionais da saúde. Onde há os serviços de clínica geral, pré-natal, imunização e também odontológico.

Figura 11 – Horário de Funcionamento da UBSF de Caiana dos Crioulos



Fonte: autor

Porém, como podemos observar, o horário de atendimento médico é muito restrito, sendo na Caiana apenas nas terças, quartas e quintas-feiras pela manhã.

Este fato inclusive é ratificado pela fala da líder da Associação, Cida, que disse

O posto de saúde só é aberto pela manhã, o povo acha que aqui a gente não adoce à tarde, só adoce pela manhã. O doutor só vem nas terças e nas quartas e às vezes nas quintas, e não vem final de semana. Na verdade, nunca contam a conversa completa pra gente. O povo acha que a gente é tudo besta. É o que eu digo Caiana tem que ter vezes e vozes. Teve época que tinha duas técnicas de enfermagem que eram daqui de Caiana, mas com a troca de prefeitos tiraram. Agora não tem nenhuma daqui de Caiana. Remédio agora tem que ser com o farmacêutico, que só vem 1 ou 2 vezes ao mês. Aí pra pegar você tem que ir pra rua, aí você sai daqui vai pra cidade, vai pra Secretaria e às vezes não tem. Aí se você levar o dinheiro você traz o remédio, senão volta sem nada. O pré-natal faz no posto de saúde, mas pra nascer é em Campina Grande. Em Alagoa Grande só se não tiver mais jeito de chegar lá em Campina.

Outro problema grave, que afeta a saúde dos quilombolas é a falta de recolhimento de lixo público. Assim, ainda é comum se ver no fundo das casas dos caianistas um local para queimar o lixo produzido, conforme se observa abaixo e fato este ratificado pela caianista F.

Figura 12 – Lixo queimado pelos caianistas



Fonte: autor

Depreende-se isso também da fala da quando fora perguntada caso se via como uma cidadã. E a mesma respondeu que não se via como cidadã, pois “eles não respeitam os direitos da gente. Só tem cidadania pra votar. Nós tivemos um

projeto aqui pra construção de 70 banheiros, mas só fizeram 30 banheiros. E pra recolher o lixo nunca veio".

Da mesma forma, não existe o tratamento sanitário adequado por meio de esgoto. Inclusive, é também comum se ver na parte de trás das casas canos com dejetos, faltando uma política que dê o apoio para construção de fossas sépticas ou um esgotamento sanitário.

Figura 13 – Cano com dejetos



Fonte: autor

Silva (2007) destacou, após efetuar um estudo sobre as condições sanitárias e de saúde dos caianistas, que o não recolhimento de resíduos sólidos domiciliares junto com o destino inadequado das excretas humanas na Caiana dos Crioulos são propiciadores da proliferação de microorganismos e vetores que ocasionam doenças endêmicas e parasitoses.

Na figura 14 podemos visualizar a primeira etapa da estrada, a parte plana, que é de fácil alagamento. Inclusive a questão relativa a dificuldade de acesso na estrada de Caiana no período de inverno já é antiga, pois no Relatório de Identificação de 1998 elaborado por Vânia Fialho e Ricardo de Paiva já havia a descrição desta estrada ser escorregadia e corriqueiramente ocorrer atolamentos e deslizamentos. A líder comunitária Cida lembra que “nesta estrada já nasceu muita gente, porque atolava ou não dava para passar e a criança nascia ali mesmo”.

Figura 14 – Deslizamento na Estrada de Caiana



Fonte: autor

É típico terem pontos de deslizamento na estrada o que torna o percurso perigoso, conforme se ver na figura 15. Já no último terço da estrada podemos observar a inacessibilidade (figura 11), pois os automóveis ficam constantemente atolados.

Figura 15 – Inacessibilidade na estrada de Caiana



Fonte: autor

Alguns caianistas, devido a dificuldade de acesso da estrada, precisaram sair da Caiana para ir trabalhar no Rio de Janeiro durante vários meses para depois voltar e poder comprar uma moto para ter o direito de locomoção. Sendo comum em vários momentos da estrada se ver jumentos abandonados (figura 16), o que demonstra a necessidade de adaptação que os quilombolas tiveram devido a

dificuldade de acesso e a falta de transporte público que ligue os caianistas ao município de Alagoa Grande.

Figura 16 – Jumentos abandonados na estrada de Caiana



Fonte: autor

Percebemos, na pesquisa de campo, que muitos caianistas utilizam como referência das suas casas os números que ficaram inscritos na frente das paredes das suas casas, estes números foram postos pela Fundação Nacional de Saúde, conforme se nota na figura 17.

Figura 17 – Casa com número da FNS



Fonte: autor

Assim, em pesquisas junto com os técnicos da Fundação Nacional de Saúde de Alagoa Grande, que trabalharam na Caiana, conseguimos o mapa que foi elaborado em 1990, que os mesmos utilizavam por base para atuarem na área de Caiana.

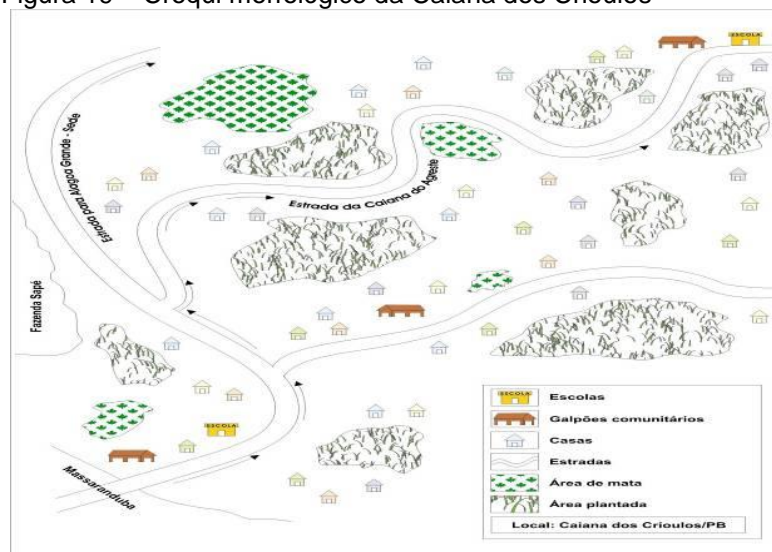
Figura 18 – Mapa de Caiana dos Crioulos elaborado pela FNS



Fonte: autor

Na figura 19, podemos observar como está distribuída morfologicamente a Comunidade Quilombola da Caiana dos Crioulos.

Figura 19 – Croqui morfológico da Caiana dos Crioulos



Fonte: adaptações de Moreira (2009)

Atualmente, além das políticas sociais como o Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), os quilombolas da Caiana buscam o seu sustento no que cultivam, onde as principais culturas são a manga, banana, abacaxi, macaxeira e derivados do milho além da criação de alguns poucos animais. Porém, ainda existe muita dificuldade no cultivo, pois os terrenos em que se encontram são bastante acidentados.

Além de servir para subsistência de cada família, o pouco excedente da produção agrícola da Comunidade de Caiana é destinada para comercialização, seja

para revendedores na própria comunidade ou diretamente nas feiras da região, principalmente, em Alagoa Grande. O difícil é, na época atual, conseguir este excedente, pois como a terra para o cultivo é pequena e íngreme não há uma grande produção. Podemos observar isto na fala da caianista D que disse: “Eu cultivo ao redor da minha casa, é pequeno. Eu e meu velho trabalhamos nela, e só dá pra comer. E isso porque a família está mais pouca”.

Existem 02 casas de farinha na Comunidade de Caiana dos Crioulos, onde ambas as casas são gerenciadas pelas Associações de Moradores (uma de Caiana dos Crioulos e outra de Caiana do Agreste), e utilizadas por moradores da comunidade a qualquer dia e/ou hora, destinadas não só ao beneficiamento da mandioca para a produção de farinha, como também, na produção da fubá de milho.

Figura 20 – Casa de Farinha na Caiana dos Crioulos



Fonte: autor

A religião praticada por grande parte dos quilombolas da Caiana é o catolicismo³², inclusive é muito comum ver nas casas dos caianistas imagens e altares para santos, conforme se apreende na figura abaixo.

³² Todas as nossas entrevistadas caianistas se autodeclararam católicas.

Figura 21 – Parte interna da casa de uma caianista



Fonte: autor

Entretanto, há também na comunidade uma igreja protestante (Assembléia de Deus). Na figura 15 podemos ver a igreja católica local.

Figura 22 – Igreja Católica de Santa Luzia localizada na Caiana dos Crioulos



Fonte: autor

A caianista E nos relatou que “esta igreja foi construída com a ajuda de todos daqui da Caiana”. Fato interessante a ser destacado são os quadros existentes dentro da igreja católica da comunidade que fora construída em 1980, pois retratam passagens bíblicas com personagens negros. Na figura 23 podemos observar Jesus Cristo ainda criança e seus pais, José e Maria.

Figura 23 – Quadro exposto na Igreja de Santa Luzia



Fonte: autor

Uma prática vivenciada há mais de 100 anos, são as festas nas varandas das casas com o objetivo de comemorar os casamentos, alguns aniversários de santos de suas devoções e também datas cívicas. Para animar as festas, o grupo possui tocadores e instrumentos musicais para as danças de ciranda e coco-de-roda e ciranda. Inclusive, vindo a lançar em 2003 um CD, cujo nome é “ciranda, coco-de-roda e outros cantos”, onde constam quarenta cantigas (cantadas e instrumentais) do cancionário tradicional de Caiana dos Crioulos, Alagoa Grande. A gravação foi realizada em 02 de abril de 2003, na própria comunidade, em ambiente aberto, por ocasião de uma brincadeira do Coco e da Ciranda sendo, este, o primeiro volume do projeto memória Musical da Paraíba.

Os caianistas comemoraram, conforme se observa na figura 24, o Dia Nacional da Consciência Negra (20 de Novembro)³³, geralmente dentre as atividades da Semana da Consciência Negra.

³³ Esta foto refere-se ao dia da Consciência Negra de 2013, o qual participamos conhecendo a cultura quilombola dos caianistas, fazendo o registro fotográfico inicial para nossa tese e tendo os primeiros contatos com os quilombolas, principalmente com as líderes locais.

Figura 24- Comemoração do Dia da Consciência Negra na Caiana



Fonte: autor

6.3 A luta territorial da Caiana dos Crioulos

Em 28 de outubro de 1999, a Fundação Cultural Palmares publicou no Diário Oficial da União, a aprovação dos Pareceres que tratam da identificação e também reconhecimento territorial da área da Caiana dos Crioulos. Ainda em 1999 se iniciou o processo de titulação definitiva da terra. Entretanto, após a vigência do Decreto 4.887/2003 a competência passou a ser do INCRA, e, desde então, esse processo vem tramitando nesta Autarquia Federal, com o número 54320000416/2005-57, sendo da competência do INCRA da Paraíba, SR 18.

Um dos grandes conflitos fundiários iniciou em 1996, quando o INCRA desapropriou parte da Fazenda Sapé, onde houve assentamentos para moradores de Caiana dos Crioulos formando o Assentamento Federal de Sapé e o Assentamento Federal de Caiana. Cento e vinte cinco famílias foram assentadas, pessoas do quilombo e de fora. Entretanto, o assentamento não atendeu às necessidades das pessoas que lá habitavam.

No Relatório de Identificação da FCP de 1998 já está relatado que boa parte dos caianistas alega ter a posse das terras onde mora, pois além de terem recebido estas terras dos seus antepassados, também pagam um imposto ao INCRA.

Inclusive na entrevista com a caianista F foram confirmadas essa possível "tranquilidade" em serem donos da terra onde moram.

Da mesma forma, a líder comunitária Dona Edite³⁴ ressalta que

Eu tenho minha terra que os meus pais deixaram, eu pago o meu INCRA. Meu pai começou a pagar o INCRA, aí quando ele morreu entregou os papéis prá eu e disse: ói, pague o seu INCRA, porque quem paga direito, direito tem. Num deixe os seus direitos cair. E até hoje eu pago, eu paguei sábado. Paguei 33 reais do INCRA.

Nesta fala se percebe o quanto é importante o pagamento do INCRA, o quanto eles priorizam o pagamento anual do INCRA e o quando fala "quem paga direito, direito tem" vem demonstrar a certeza em ser dona da terra.

Porém, este título é de posse precária, onde não há uma estabilidade jurídica, que só pode ser alcançada com a titulação definitiva.

Entretanto, o grande problema se dá na área fora da região onde ficam as residências, que são as terras onde os quilombolas caianistas trabalham, terras estas que se localizam na Fazenda Sapé.

Em entrevista realizada em 08 de julho de 2015 com a antropóloga Maria Ester Pereira Fortes, responsável pelo Setor Quilombola do INCRA-Paraíba, nos foi relatado que a Comunidade Quilombola da Caiana dos Crioulos já tinha passado pelo um primeiro processo de regularização da terra na década de 90 (quando ainda era da competência da Fundação Cultural Palmares esse procedimento). Na ocasião, esta Fundação contratou uma equipe de antropólogos, coordenados pela Antropóloga Vânia Fialho que indicou que os caianista passavam por fortes dificuldades para se sustentar do cultivo da terra, porque com a criação dos dois assentamentos a maior parte dos caianistas que não foram assentados não puderam ter mais acesso as terras da antiga Fazenda Sapé. E vale ressaltar que, pelo terreno onde os caianistas residem ser muito íngreme, conforme se depreende na figura 25, há a dificuldade do cultivo na área das suas residências. Desta forma, tradicionalmente, já era usada para cultivo a área da antiga Fazenda Sapé. Diante disto, o relatório, na época elaborado pela FCP, indicou uma outra área alternativa para que os caianistas não assentados pudessem trabalhar, e foi escolhido a área conhecida como Jacu.

³⁴ Percebe-se, claramente, a presença de duas líderes locais: Cida e Edite. A primeira é a líder da Associação de Caiana dos Crioulos, além de coordenar um grupo de ciranda. E a segunda, é também uma liderança forte que coordena outro grupo de ciranda da Caiana.

Na fala da caianista B, há uma referência às terras localizadas em Jacu: “Jacu é muito distante, nós não trabalhamos lá, porque já tem outras pessoas que tão trabalhando lá”.

Figura 25 – Terreno íngreme da Caiana dos Crioulos



Fonte: autor

Percebe-se que há conflitos internos na Comunidade de Caiana. As internas são relativas a entendimento de grupos internos³⁵, onde um grupo, liderado por Cida, entende a necessidade e importância da regularização da terra, sabendo que a titulação definitiva será coletiva, em nome da Associação Comunitária do Quilombo da Caiana dos Crioulos. Já outro grupo, muito influenciado por Dona Edite, marcado principalmente por aqueles que já possuem um título precário de posseiro, não querem a titulação definitiva, por entenderem que perderiam do pouco que têm e se entendem como donos, além de terem medo de conflitos agrários por lembrarem de mortes que aconteceram na região de Alagoa Grande³⁶ por conta destes conflitos.

³⁵ Esse conflito interno ficou bem claro nas nossas entrevistas, principalmente porque conseguimos entrevistar as duas líderes locais.

³⁶ O caso mais famoso que aconteceu naquela região foi o da líder sindical Margarida Maria Alves que foi assassinada na frente da sua casa em 1983 em Alagoa Grande com um tiro de escopeta calibre 12. Ela foi a primeira mulher a ocupar o cargo de presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande e lutava na época da ditadura brasileira para que os trabalhadores do campo tivessem direitos sociais respeitados. Esse crime comoveu a sociedade alagoa-grandense e paraibana.

Os conflitos externos, inicialmente, não eram muito visíveis, pois apenas se enfatizaram quando houve a desapropriação de cerca de 600 hectares, pelo INCRA, da Fazenda Sapé. Esta fazenda também é conhecida como Sapé de Alagoa Nova, pois está escriturada parte desta fazenda não no município de Alagoa Grande, mas no município vizinho de Alagoa Nova. Estes conflitos se erigiram pela formação dos dois assentamentos procedentes de áreas localizadas na Fazenda Sapé, conhecidos como Assentamento Sapé e Assentamento Caiana. Contudo, vale ressaltar que estas áreas não são as áreas de moradia dos quilombolas da Caiana dos Crioulos e sim são locais de trabalho, de onde parte dos caianistas retiram seu sustento através do cultivo nestas terras.

Em conversa com a caianista G, que cultivava nas terras da Fazenda Sapé, quando argumentada da importância da distribuição de terras como estas localizadas na Fazenda Sapé, disse que

seria bom demais, ali é futuro da gente ali embaixo. Porque só ali no final do ano dá 5 sacos de milho, feijão. Se aquelas terras fossem da gente mesmo, ia plantar de tudo: batata, banana, de tudo que pudesse”.

Entendemos que a área de terras quilombolas não deve se restringir apenas ao local de residências e sim também as áreas relacionadas ao trabalho necessário para o sustento do quilombo. A base deste nosso pensamento é o que está previsto no parágrafo 2º do artigo 2º do Decreto 4887/2003, *in verbis*: "São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombolas utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural"

Caso contrário estaria prejudicada a proteção do artigo 68 do ADCT, pois os caianistas não teriam como retirar o sustento da terra, tendo em vista o local onde residem ter um relevo bastante irregular o que dificulta o cultivo da terra. Já a área da Fazenda Sapé, que é tradicionalmente ocupada para o plantio desta comunidade, pode ser utilizada para o cultivo em tela.

Além disso, é interessante destacar que começaram a surgir algumas celeumas com a proprietária da Fazenda Sapé por conta dela ter locado essa terra, e este locatário veio a cercar a referida área, além de colocar gados para pastar nesta área usada pelo quilombolas da Caiana dos Crioulos. E a colocação destas cercas impraticabilizam o acesso à terra a ser cultivada e também o gado prejudica o cultivo. Sendo assim, a Defensoria Pública da União impetrou perante à Justiça

Federal da Paraíba a Ação Civil Pública de número 000.2316-88.2013.4.05.8201, pleiteando o respeito à posse ao território quilombola explorado pela Comunidade Quilombola da Caiana dos Crioulos (a área da Fazenda Sapé), por meio da retirada das cercas e proibição de colocação de novas cercas, além de solicitar a celeridade no processo administrativo de titulação da terra de Caiana dos Crioulos.

Interessante ressaltar é que na análise deste processo pudemos observar que com o decorrer do trâmite processual foi dada ênfase em relação à questão da cerca que prejudicava o cultivo dos caianistas (sendo estipulado até multa diária de 200 reais em caso de descumprimento por parte da proprietária da Fazenda Sapé), porém não foi dada a devida importância em relação ao principal, que é a exigibilidade da celeridade em relação ao processo no INCRA relacionado à titulação definitiva desta comunidade. E isto vem ratificar que o próprio Judiciário, apesar de saber ser legítima a sua atuação que busque suprir as eventuais omissões da Administração Pública em relação à concretização de políticas públicas, principalmente quando está em discussão o exercício de garantia constitucional - como é o caso da titulação das terras tradicionalmente ocupadas pelos quilombolas - precisa, pois, estipular prazos para que o Poder Público venha a cumprir.

As intervenções do INCRA no que se refere à Ação Civil Pública em discussão foram apenas que não deveria o Juiz Federal aceitar o feito da referida ação em caráter liminar, porque o provimento jurisdicional (isto é, a decisão favorável aos caianistas) resultaria apenas tumulto no andamento do processo administrativa de titulação destes quilombolas. Conquanto, entendemos que vem prejudicando bem mais os caianistas a própria morosidade do INCRA na titulação definitiva.

Desta feita, percebe-se o quanto a demora na concretização de um direito fundamental, que é a titulação da terra, vem prejudicar esta comunidade, pois a insegurança jurídica que vêm passando em relação as suas terras desestabiliza até as relações que outrora eram amigáveis, o que também afeta no próprio procedimento administrativo de titulação. E, após a implantação do programa bolsa família, percebe-se ainda mais que o Estado entende como já vir cumprindo as suas responsabilidades de ajuda à comunidade quilombola, quando na verdade a sua obrigação principal (que concede possibilidades de autonomização da Caiana), a

concessão do título definitivo das terras tradicionalmente ocupadas pelos caianistas vem sendo postergada.

Ao indagarmos Maria Ester sobre se havia uma previsão para conclusão das etapas relativas à titulação, ela nos explicou ainda a grande burocracia que irá passar o processo de titulação:

Cerca de dois meses, depois de publicar no DOU terá o INCRA que notificar os 3 proprietários e aí eles têm 90 dias para apresentar contestação. Aí o INCRA tem mais 180 dias responder a estas contestações. Se o INCRA não acatar as contestações, aí os proprietários têm mais 30 dias para apresentar recurso, aí é analisado em Brasília esse recurso pelo Setor Quilombola. Depois esse recurso também é analisado pela Procuradoria do INCRA em Brasília, que não têm prazo estabelecido em norma para análise. A gente tem um processo aqui que eles ficaram mais de um ano para ser analisado o recurso lá em Brasília. Então, digamos que o recurso não foi acatado, aí o INCRA publica uma portaria reconhecendo aquele perímetro como território da comunidade. Logo depois da publicação desta portaria nós já podemos entrar com o pedido de publicação do decreto de desapropriação. A gente envia uma documentação para Brasília, novamente, eles analisam para ver se já está tudo de acordo com a norma e encaminham para a Casa Civil para que eles publiquem. Mas a Casa Civil também não tem prazo para publicar.

Pela fala da entrevistada já pudemos observar que o processo ainda irá demorar muito. E um outro fato que ratifica ainda mais essa demora é a quantidade de servidores trabalhando na área quilombola, pois só há ela como antropóloga atuando nesta área, pois a outra antropóloga está licenciada.

No entanto, defendemos que grande parte da atuação do INCRA poderia ter sido melhor aproveitada caso a assistência social local (por meio do CRAS) tivesse se apropriado da luta fundiária dos caianistas e estivesse constantemente dialogando com os próprios quilombolas sobre a formação da sua cidadania.

E a ausência destas atuações ficam nítidas quando entrevistamos as responsáveis pelo planejamento e execução no âmbito da Caiana dos Crioulos, porque na fala da Secretária de Desenvolvimento Humano de Alagoa Grande e também da Coordenadora do CRAS da Caiana dos Crioulos ratificamos a carência de ação específica no âmbito da assistência social local que englobasse a questão da luta pelas terras dos quilombolas. De acordo com a atual Coordenadora do CRAS de Caiana ³⁷ as ações desenvolvidos na Comunidade de Caiana dos Crioulos pelo CRAS foram:

³⁷ Está nesta função desde novembro de 2014.

O bolsa família é um dos pontos fortes dos trabalhos, pois trabalham com os programas que são co-financiados pelo PBF, que são o PAIF, Serviço de fortalecimento de vínculo, trabalho com idosos, gestantes, grupos de mulheres e inclusive agora estão com duas oficinas de inclusão, que são o curso de cabeleireiro e há um projeto para uma oficina de culinária. Contudo isto ainda depende muito da melhoria do acesso, pois no período no período de chuvas fica inviável o acesso.

Na figura 26 podemos observar algumas das reuniões no CRAS de Caiana dos Crioulos.

Figura 26 – Reunião com o grupo de idosos caianistas no CRAS de Caiana



Fonte: Arquivos do CRAS de Caiana

Na fala da Coordenadora do CRAS Caiana podemos perceber que há a necessidade imediata da melhoria da estrada que liga a Caiana dos Crioulos e Alagoa Grande, pois em períodos de chuva a Comunidade fica carente de serviços públicos como os serviços do CRAS, dos profissionais de saúde e da educação.

Em julho de 2015 a estrada ficou inacessível, ficando a Caiana dos Crioulos, boa parte deste mês sem receber os serviços de saúde, educação e assistência social. Fato este que presenciamos *in loco*, quando também tentamos acessar a comunidade para efetuarmos umas entrevistas e não conseguimos neste mês por causa das condições da estrada. Em setembro de 2015, quando da feitura das entrevistas com as caianistas no CRAS da Caiana dos Crioulos, fomos também ver o funcionamento da escola localizada nesta comunidade, porém a mesma estava fechada no período da manhã nos dias em que estivemos lá, pois choveu um pouco nestes dias e só se conseguia subir para Caiana por meio de carro de pequeno

porte. E como os professores vêm num ônibus escolar, ficou inviável o acesso. Na figura 27 abaixo, podemos visualizar uma criança retornando para casa devido a escola estar, mais um dia, fechada.

Figura 27 – Criança retornando para casa



Fonte: autor

O CRAS de Caiana é formado pela seguinte equipe técnica: 2 Assistentes Sociais (sendo 1 a Coordenadora do CRAS), 1 Psicóloga e 1 Técnica Administrativa. Desta feita, pode-se perceber que não há a presença de um profissional graduado em ciências sociais com habilitação em antropologia ou graduado em qualquer formação, desde que tenha especialização, mestrado e/ou doutorado em Antropologia, conforme está previsto na NOB-RH/SUAS 2006 (Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social). A presença deste profissional na equipe do CRAS de populações tradicionais é de grande valia para capacitar e orientar os outros profissionais da equipe, servindo para trabalhar com a equipe as especificidades ético-raciais e também culturais da comunidade tradicional envolvida.

Outro dado que conseguimos apreender nas entrevistas com a Secretária de Desenvolvimento Humano de Alagoa Grande e a Coordenadora do CRAS Caiana foi do horário do real funcionamento deste CRAS. Assim, foi-nos relatado que é apenas nas terças e quartas-feiras no período da manhã.

Porém, esta situação contraria também a NOB-RH/SUAS 2006, onde está previsto que um CRAS deve atuar, pelo menos, por 40 horas semanais, distribuído por 5 dias com uma jornada diária de 08 horas. Assim, o não funcionamento, conforme previsto nesta norma operacional prejudica o alcance e qualidade do serviço prestado aos caianistas.

Outro grande problema que este CRAS passa é que os computadores que existem no CRAS Caiana não funcionam, conforme se depreende na figura 28. Além disso, não há acesso à internet, necessitando os dados que alimentam o sistema do sistema único de assistência social (SUAS) serem digitados em Alagoa Grande.

Figura 28 – Computadores do CRAS Caiana



Fonte: autor

A Coordenadora do CRAS Caiana ressaltou que "até agora não chegou nenhum relato de movimentos sociais pela luta pela terra na Caiana dos Crioulos".

A partir desta fala percebemos a necessidade de formação dos técnicos do CRAS da Caiana em relação a luta de terras quilombolas, pois isto pode ser um facilitador para que possam ser uma porta de entrada de diálogos à construção da cidadania quilombola. E, caso a equipe do CRAS, que é o local que deve propiciar e divulgar as políticas sociais e direitos para as comunidades da sua respectiva abrangência (no caso a Caiana dos Crioulos), não tenha a formação adequada, não alcançará o seu objetivo.

É oportuno lembrar que a aparência que os usuários dos serviços sócio-assistenciais têm construído em relação à assistência social é que é um serviço com

o fim apenas de conceder benefícios, e não de viabilizador de direitos, o que provoca um caráter subalterno ao serviço social. (IAMAMOTO, 2005)

Assim, além da necessidade de qualificação específica dos técnicos do CRAS Caiana, entendemos que os direitos não serão efetivados para os caianistas se eles próprios não tiverem organizados e capazes de entender estes direitos (daí a importância do CRAS), pois a conquista e efetivação dos direitos se dão por meio das lutas sociais, e estas dependem da capacidade da comunidade ter voz ativa perante uma sociedade que é preconceituosa e discriminatória, muito marcada pela "cultura branca".

Podemos observar isso na fala da caianista H, quando ressalta a importância de uma formação específica para os quilombolas e traz à tona o quanto a discriminação marca a vida do negro.

Eu fiz um curso pra mulheres negras na Paraíba, com uma mulher que veio de João Pessoa e me ajudou num monte de coisa. De tudo que eu vivi, depois disso eu não teria passado por aquilo. Tipo, meu menino de 17 anos eu me lembro que uma vez eu levei prá consultar no Hospital em Alagoa Grande com um médico e quando eu entrei no consultório ele disse: vá buscar a mãe da criança. E eu olhei pra ele e disse como assim, eu sou a mãe. Ele disse: não, deixe de brincadeira e vá buscar a mãe da criança. Isto porque meu filho é branco e eu negra. Mas, se fosse hoje eu saberia dá a resposta prá ele, mas naquele tempo foi assim normal.

Da mesma forma, podemos dizer que as péssimas condições da estrada são um grande obstáculo para o desenvolvimento desta comunidade, ou seja, são privações de liberdade que dificultam o acesso à cidadania. Portanto, o Governo federal, estadual e municipal não podem se eximir de elaborar e executar políticas públicas específicas para os quilombolas apenas por já propiciar o Bolsa Família, pois este tem um papel importante para as populações pobres, mas os quilombolas são marcados não apenas pela pobreza, mas também por falta de políticas públicas específicas que sejam eficazes para melhoria das condições de vida, mantendo a cultura quilombola.

Interessante ressaltar que ao indagarmos se o programa bolsa família propiciou uma acomodação na luta fundiária, percebemos que as respostas foram muito correlacionadas à conquista da terra como sendo uma oportunidade de trabalho, que é praticamente inexistente no quilombo. Tanto que a caianista C diz:

Acomodou. Se não quer trabalhar, num vai querer mais terra. Tá tudo resumido. Eu, no meu ponto de vista, seria muito melhor mais terra. Mas num querem, porque sabem que tem aquele alí certo.

Neste sentido, a caianista I destacou, quando indagada se se considerava uma cidadã, que “às vezes não, porque falta emprego. A gente termina os estudos e fica aqui sem fazer nada, só recebe o bolsa. Eu gostaria de trabalhar”. A caianista P também relatou que “se tivesse terra, teria trabalho”. No mesmo sentido a caianista F destacou que “poderia ser que o povo da Caiana que está em Pedra de Guaratiba volte”.

6.4 Políticas para construção da cidadania quilombola

A principal política que os quilombolas necessitam, aí incluindo a Caiana dos Crioulos, é a concretização do direito fundamental à titulação da terra, direito conquistado deste a promulgação da Carta Magna de 1988. Esta política, que ainda precisa ser efetivada, é necessária ainda para repor a ausência de uma justa política de distribuição de terra no Brasil que não fora feita na época da abolição da escravatura na sociedade brasileira.

A titulação definitiva dará a estabilidade jurídica que esta comunidade tanto carece, além disso precisam ser concedidas *capabilities* que oportunizem que os quilombolas possam se desenvolver, como políticas públicas específicas para os quilombolas, que sejam pensadas coletivamente com a participação dos três entes estatais e entidades que lutam pelos direitos quilombolas, o que permitirá que a cidadania plena dos caianistas possa ser construída.

E vale ressaltar que quanto mais se protela o reconhecimento devido aos caianistas mais se estimula a imigração principalmente para o Rio de Janeiro. Na entrevista com a caianista J nos foi relatada a história da imigração para o Rio de Janeiro, devido a falta de trabalho na Caiana dos Crioulos. Informação que foi confirmada na entrevista com a Professora Lúcia, onde ficamos sabendo que boa parte dos caianistas (principalmente homens) já migrou para região carioca de Pedra de Guaratiba, tendo uma região conhecida como Caiana, por concentrar tanto caianistas. O que aos poucos destrói a cultura quilombola. A professora Marilene

também ratificou esta informação e disse que é comum até alguns dos seus alunos caianistas abandonarem a escola para irem morar e trabalhar em Pedra de Guaratiba-RJ.

Todas as caianistas que entrevistamos relataram ter familiares morando em Pedra de Guaratiba. Porém, o relato que mais nos emocionou foi o de uma mãe (a caianista L) que enchendo os olhos de lágrimas relatou que “o sonho do meu filho de 17 anos é trabalhar fora”. Quando perguntamos qual o local que ele sonhava ir, ressaltou que era Pedra de Guaratiba.

Este êxodo acontece há um bom tempo, pois no Relatório de Identificação da FCP de 1988 Vânia Fialho e Ricardo de Paiva já descreveram que era comum a mulher ficar só em Caiana, pois os homens trabalhavam sazonalmente em engenhos das redondezas (quando existiam) ou iam para o Rio de Janeiro, chegando a passar seis meses para retornarem para Caiana e com o pouco dinheiro que traziam compravam bens de consumo que se estivessem no quilombo não teriam acesso, tais como televisão, geladeira. (FIALHO; PAIVA, 1998)

Percebe-se a necessidade da construção de uma política que gere renda para os quilombolas com a finalidade de estimular que os caianistas possam continuar nos locais onde suas histórias e sua cultura foram construídas.

Quando da nossa pesquisa de campo verificamos que o CRAS da Caiana estava ministrando um curso de culinária para o grupo de idosas e mulheres, conforme se observa na foto abaixo.

Figura 29 – Curso de culinária no CRAS Caiana



Fonte: O autor

No entanto, pensamos que os cursos que deveriam ser desenvolvidos para os caianistas poderiam envolver a sua cultura, tais como cursos relacionados a melhor aproveitamento da terra, cursos como o cozinha brasil³⁸, cursos relacionados à cultura negra, entre outros.

Inclusive, a caianista M nos relatou alguns cursos que seriam importantes para a realidade da Caiana.

Um curso como ajudar a fazer uma pastagem pra milho, fava. Mas, na verdade faz um curso de uma besteirinha hoje e amanhã vamos simhora. Oh, meu Deus do céu. Eu nem participo muito porque acho que não tem futuro. E tem muita gente que vai pra não perder o bolsa família.

Ao indagarmos o gestor municipal do CadÚnico e de programas sociais de transferência de renda de Alagoa Grande sobre quais os projetos que estavam planejados para serem aplicados em Alagoa Grande com a finalidade de minimizar as condições de pobreza daquele município, nos foi dito que:

Nós, aqui em Alagoa Grande, nós criamos um programa em paralelo para as famílias beneficiárias do Bolsa Família: Inclusão Produtiva. Inclusive hoje nós vamos estar entregando os certificados para as mulheres do curso de cabeleireira e para a figura masculina nós ofertamos cursos em parceria com o SENAI de eletricitista predial, bombeiro hidráulico, pedreiro, revestimento de paredes e nós estamos fazendo a oferta desses cursos.

Vislumbrando-se, assim, que são ações pensadas para uma realidade social diferente, ou seja, para os moradores da zona urbana de Alagoa Grande. Contudo, para os quilombolas precisa ser pensado projetos específicos que precisam ser dialogados com os próprios quilombolas. Inclusive em conversas tanto com o referido gestor quanto com os técnicos do CRAS Caiana nos foi relatado a dificuldade de se compor uma turma para o curso de cabeleireiro que será ministrado em Caiana. É necessário que a gestão pública municipal pense quais são os motivos da dificuldade de composição desta turma, pois a resposta pode perpassar pela não conscientização da importância do curso ou até mesmo pelo um afastamento do CRAS da Caiana frente aos caianistas. Isto se deve a uma falta de maior atuação dos técnicos numa busca ativa, onde se consiga se ter um maior

³⁸ Cozinha brasil é um curso ministrado pelo SESI que ensina a ter um melhor aproveitamento dos alimentos.

contato com a comunidade, inclusive entendendo as carências específicas da comunidade.

A líder comunitária Cida nos contou situações onde máquinas, equipamentos chegaram para a comunidade, porém o que não chegou foi o ensino para utilização dos mesmos, conforme percebemos na sua fala.

Nós temos 13 máquinas industriais de costura que veio no primeiro governo de Lula. Mas teve um curso aqui, dado pela prefeitura, que ao invés de colocar o povo pra usar essas máquinas, trouxe máquinas de Alagoa Grande pra usar aqui no curso. Ao invés de ter ensinado a usar aquelas máquinas, porque tem pessoa que não sabe usar aquela máquina porque é industrial.

Interessante destacar que todas as caianistas entrevistadas disseram desconhecer outros programas sociais, além do bolsa família.

É preciso também a divulgação de direitos dos quilombolas, que muitas vezes não são conhecidos nem pelos quilombolas, nem tampouco por entidades que têm por fim a melhoria de vida dos caianistas, como é o caso do CRAS de Caiana.

Neste diapasão, vale demonstrar o caso do conhecido como programa bolsa quilombola, que na verdade é o programa bolsa permanência do Ministério de Educação e Cultura, que fora criado por meio da Portaria do MEC nº 389, de 09 de maio de 2013. Na mesma data foram estipulados os procedimentos para pagamento do auxílio deste programa, que para os quilombola foi estipulado o valor de R\$ 900,00 (novecentos reais). Este auxílio foi criado com a finalidade de minimizar as desigualdades sociais, étnico-raciais.

No caso específico da Caiana dos Crioulos foi prometido pela Secretaria de Desenvolvimento Humano que iriam ser construídas 120 cisternas para aliviar as condições de sofrimento dos caianistas. Porém, o processo relativo a construção destas cisternas até agora ainda está tramitando, segundo pesquisas feitas nesta Secretaria que fica localizada em João Pessoa-PB e com um novo número: apenas 30 cisternas.

No âmbito da educação, percebemos também que urge a efetivação de direitos já concedidos, mas não efetivados, tais como os casos das Leis 10639/2003, 11645/2008³⁹ e também na Resolução nº 8/2012 do MEC⁴⁰.

³⁹ As leis 10.639 de 9 de janeiro de 2003 e 11.645 de 10 de março de 2008 estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira".

De acordo com o previsto no artigo 9º da referida Resolução do MEC “a educação escolar quilombola compreende: I- escolas quilombolas; II- escolas que atendem estudantes oriundos de territórios quilombolas”. Assim a Escola Estadual Padre Hildon Bandeira se enquadra no inciso II, pois os caianistas a partir do 5º ano até o término do ensino médio estudam nesta escola.

Em relatos da entrevista feita com a Professora Marilene, tomamos conhecimento do não cumprimento no âmbito da Escola Estadual Padre Hildon Bandeira das Leis 10639/2003 e 11645/2008, nem tampouco da Resolução 8/2012 do MEC. Não obstante, em entrevista com a Professora Lúcia percebemos que há um projeto no município para elaboração de uma proposta de projeto pedagógico para inclusão do previsto nas referidas leis e resolução.

Também foram confirmadas, pela entrevista com Professora Marilene, situações onde se pode visualizar o preconceito em relação aos alunos caianistas na Escola Padre Hildon Bandeira, inclusive nos relatou que "os alunos caianistas costumemente sentam ao fundo das salas de aula e em grupo, como numa atitude de defesa frente ao preconceito existente."

A caianista H, que, quando adolescente estudou na Escola Padre Hildon Bandeira, relatou que:

eu mesma tinha preconceito, porque na sala onde eu estudava só tinha eu sozinha de negra. Não precisava ninguém me rejeitar, porque eu já me sentia rejeitada. Porque eu tava sozinha lá na sala. Aí todas as dúvidas que eu tinha em sala de aula, eu nunca perguntava. Aí hoje tem antigos professores meus, que hoje tão ensinando aqui na escola de Caiana, aí me perguntam por que você não perguntava. Aí eu digo, era vergonha, porque se eu fosse falar eu era a única por ser negra, que não sabia de nada. E todo mundo sabia, aí eu nunca perguntava. Não aprendi, porque não perguntei.

Diante disto tudo podemos entender que é preciso uma melhor formação dos professores e também de práticas pedagógicas que possam mitigar a discriminação e preconceito sofridos pelos caianistas.

Em dezembro de 2014, foi iniciada, na frente da Escola Municipal de Caiana, a construção de uma quadra poliesportiva, com o objetivo de estimular o esporte entre os quilombolas. Porém, esta obra está parada, conforme nos relataram os moradores locais. Inclusive a caianista N disse "Tem mais de 2 meses ou é 3 que

⁴⁰ A Resolução nº 8 de 20 de novembro de 2012 define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Quilombola na Educação Básica.

ela tá parada. Parou de vez". Fato este confirmado pela caianista C que disse “eu não acredito mais que isso vai terminar”.

Figura 30 – Obras da quadra poliesportiva da Caiana



Fonte – autor

Assim, devido a obra está parada, já se percebe na fala dos quilombolas um descrédito no término da obra (que deveria ter sido concluída em setembro de 2015), tanto que na placa informativa da obra pública os próprios caianistas já escreveram que “nuca vai a caba”, conforme se observa abaixo.

Figura 31 – Placa da obra da quadra poliesportiva da Caiana



Fonte – autor

Ao efetuarmos pesquisas na Controladoria Geral da União (pois essa obra envolve recursos federais procedentes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), conseguimos a informação que a Prefeitura de Alagoa Grande já pagou R\$ 96.068,18 para conta corrente da executora da obra.

A dificuldade no caminho até se chegar na comunidade quilombola, que outrora fora um requisito para sobrevivência da comunidade hoje tem sido um obstáculo para a construção da cidadania, pois dificulta a estrada de péssima qualidade dificulta o acesso a serviços públicos essenciais para comunidade quilombola.

Na Caiana dos Crioulos também pudemos observar a prática de alguns projetos de desenvolvimento agrícola sustentável como é o caso do Projeto Mandalla.

O Projeto *Mandalla* na Caiana surgiu fruto de um trabalho de campo de pesquisadores do IFPB (Instituto Federal da Paraíba), que buscaram desenvolver um sistema de produção que não ocasionasse prejuízos ao meio ambiente, sem interferir nos princípios camponeses procurando funcionar para o sustento da população envolvida, mas também para geração de renda.

Na figura 32 podemos observar o mutirão envolvendo pesquisadores da IFPB e os caianistas na construção da *Mandalla* na Caiana dos Crioulos.

Figura 32 – Mutirão de quilombolas na construção da *Mandalla* na Caiana



Fonte: ALVES; SOUSA, 2012

A *Mandalla* ao invés de ser um sistema de plantação tradicional onde haveria uma unidade de culturas distribuído linearmente, é, na verdade, um conjunto de canteiros circulares, que são construídos ao redor de uma fonte de água. Pode ser

implantado numa área de 2,5 mil metros quadrados, podendo ser construído em apenas 2 dias. (ALVES; SOUSA, 2012)

Na figura 33, já podemos visualizar a *Mandalla* na Caiana em pleno funcionamento.

Figura 33 – *Mandalla* na Caiana



Fonte: ALVES; SOUSA, 2012

O projeto teve o apoio da Prefeitura de Alagoa Grande, chegando a sustentar 16 famílias, inclusive estas famílias vendiam o excedente da produção na feira de Alagoa Grande. Este fato é confirmado pela fala da caianista O

Vieram, montaram e depois abandonaram. Nós ficamos aí com as mãos amarradas, teve época aqui que nós carregava água nas costas dos bichos, água com os burros, água do açude, lá em cima. Aqui dava mamão que parecia jaca de tão grande. O problema é água, era tão bom se tivesse um poço aqui. Se tivesse uma água prá gente trabalhar!

Figura 34 – *Mandalla* atualmente na Caiana



Fonte: autor

É interessante também ressaltar um estudo censitário que foi feito da população quilombola paraibana em 2012. Este trabalho foi publicado num livro intitulado “Estudo Censitário da População Quilombola da Paraíba – 2012”, cujo acesso a este livro ficou restrito aos órgãos públicos e às comunidades quilombolas. Contudo, em pesquisa de campo na Secretaria de Desenvolvimento Humano conseguimos este livro que possibilitou dados valiosos sobre os quilombos da Paraíba.

Este estudo foi feito pelo Projeto Cooperar (órgão público do Estado da Paraíba) e AACADE-PB (Associação de Apoio aos Assentamentos e Comunidades Afrodescendentes da Paraíba), onde foram entrevistadas por 50 recenseadores mais de 1905 famílias quilombolas da Paraíba. O objetivo desta pesquisa foi, por meio de parâmetros censitários do IBGE, fazer um levantamento socioeconômico dos quilombolas paraibanos de forma que este retrato pudesse ser um estimulador para construção de políticas públicas.

Cabe destacar alguns dados tais como, apesar da taxa de analfabetismo na Paraíba ser de 17,5%, o que já é alto, nas comunidades quilombolas paraibana é de 30,7%. Os resultados obtidos também demonstram que havia a prevalência de Insegurança Alimentar em 63,7% dos entrevistados. No que se refere à saúde, apenas 49,4% dos quilombolas paraibanos eram atendidos pelo Programa Saúde da Família. Já em relação a desemprego verificou-se que 57,1% dos quilombolas paraibanos estavam desempregados, sendo que 74,1% dependiam do programa bolsa família. Inclusive esta é a única política social federal utilizada nestas comunidades para amenizar a pobreza.

Esses dados são interessantes, porque estão diretamente relacionados com as condicionalidades do Bolsa Família: educação, saúde e assistência social. Assim, apesar do PBF ser usado como a política social propiciadora da mitigação da pobreza, não conseguiu mudar a história de pobreza multidimensional do quilombolas paraibanos. Então, estes dados denunciam a emergência de construção e efetivação de políticas públicas específicas quilombolas.

Além disso, foi observado que a falta de território suficiente para o sustento dos quilombolas é um problema comumente relatado, pois 40,9% destes quilombolas paraibanos têm como atividade econômica principal a agricultura de subsistência e a terra é basilar para a sobrevivência destas comunidades. Daí a importância do pleito da concretização da titulação definitiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciar a escrita das considerações finais não é colocar um ponto final nas discussões que nos propomos aqui nesta tese. É sim, verificarmos o quanto a complexidade da realidade social é inalcançável no sentido de pensarmos que podemos terminar as discussões. Falar sobre um assunto de uma luta que continua borbulhando, que se oxigena à medida que a burocracia dificulta o acesso a direitos fundamentais de uma parcela da população que teve e tem uma importância social, cultural e histórica, é sempre um desafio.

E para adentrarmos nesse desafio precisamos construir alguns conceitos, como a ideia de que os quilombos são uma força contra-hegemônica em face à lógica desenvolvimentista neoliberal defendida pela bancada ruralista, que considera o modo de vivência dos quilombolas arcaico e que esta população gera entraves à concretização de uma política de desenvolvimento para o Brasil. Isto acontece porque o estilo de vida quilombola não é focado na produção excedentário-econômica, com prevalência da concorrência, mas sim de um estilo de vida mais comunitário (herança dos princípios usados na África e que fora reproduzido nas diásporas forçadas dos negros para o Brasil), que vai de encontro à sociedade individualista brasileira inserida no modo de produção capitalista.

De outra banda, enfatizamos nesta tese que a regularização fundiária definitiva é o caminho para construção da cidadania quilombola, pois permitirá que haja uma segurança jurídica para os quilombolas, caso seja pensado concomitantemente com políticas públicas específicas para esta população. E, a discussão destas políticas deve estar arraigada a uma proposta interdisciplinar que permita um diálogo efetivo aos sujeitos envolvidos, lembrando sempre que os quilombolas são hipossuficientes por historicamente terem sido explorados numa sociedade escravocrata, mas também foram esquecidos pelas políticas públicas, como de distribuição de terras. Desta forma, a ausência de políticas justas para os quilombolas gerou uma cidadania mínima, que hoje ainda é reproduzida num processo de dependência de políticas sociais como o bolsa família.

Nesta seara, vislumbramos ainda que o programa bolsa família vem conseguindo ser uma política que está impactando a história da pobreza no Brasil, mas que apenas ele não pode ser um propiciador da quebra do ciclo intergeracional

da pobreza que muito marca a história dos povos quilombolas. A partir dessa premissa, pensamos que este programa vem influenciando no que se refere principalmente ao acesso à renda, contudo não tem gerado *capabilities* suficientes para permitir que os quilombolas possam construir uma história de cidadania plena.

São vários fatores que vêm travando a melhoria das condições de vida dos quilombolas e no caso da Caiana dos Crioulos observamos que alguns serviços públicos começaram a chegar para os caianistas, mas de forma muito irregular, permeado isto especialmente por um grande obstáculo que é o que chamamos de “estrada da não cidadania”, pois um não acesso adequado pode separar uma comunidade do apoio governamental e provocar humilhações tais como os caianistas terem que descer do ônibus para que o mesmo seja tratorado, pois as péssimas condições da estrada junto com a não disponibilidade de um transporte adequado para o terreno têm tolhido a possibilidade de construção de uma cidadania.

É neste sentido que nos preocupamos em defender que a construção de *capabilities* para os quilombolas poderá gerar uma autonomização de programas como o bolsa família. A cidadania será expandida à medida que haja uma expansão das liberdades individuais, isto é, com a destruição das barreiras que obstruem a construção da cidadania plena quilombola. Por conseguinte, a importância da titulação definitiva das terras quilombolas tem um papel fundamental, pois propiciará uma estabilidade frente a disputas dentro da própria comunidade e também lutas em relação a pessoas externas à comunidade (como latifundiários e assentados do INCRA), o que permitiria que os quilombolas pudessem expandir as suas capacidades. Além disso, evitaria até mesmo a migração constante para outras cidades e estados como é o caso do êxodo dos caianistas para Pedra de Guaratiba no Rio de Janeiro.

Para explicarmos a ideia de cidadania plena, fizemos um diálogo entre os conceitos de cidadania de Marshall com o desenvolvimento expresso por Amartya Sen, pois a cidadania plena se dará pelo desenvolvimento como liberdade, ou seja, a cidadania alcançará a sua plenitude quando não houver mais obstáculos para as liberdades dos quilombolas e esses são ultrapassados quando o cidadão tem a consolidação dos seus direitos civis, sociais e políticos. No caso dos quilombolas, estão sendo suprimidos, porque a regularização das terras quilombolas permeia o campo dos direitos civis (no âmbito do acesso à posse legal), direitos sociais (na

possibilidade de consolidação do direito a uma habitação) e direitos políticos (onde a terra quilombola permite que eles possam ter as suas culturas preservadas e desta forma tenham uma participação política coletiva em conselhos e organizações civis). Somado a isto as políticas públicas não pensadas nem executadas especificamente para os quilombolas, desrespeitando suas peculiaridades, podem prejudicar a sua cultura.

Em relação às condicionalidades exigidas pelo PBF para o seu recebimento: educação, saúde e assistência social, percebeu-se que este último é o que necessita de maior acompanhamento. Isto porque precisa haver uma melhor política de capacitação dos beneficiários do PBF, de forma que haja cursos profissionalizantes que estejam focados numa melhoria da população envolvida a longo prazo (por exemplo através da educação), mas haja também uma possibilidade mais imediata de capacitação técnica, que permita o acesso a um trabalho digno, que provoque um primeiro estímulo, que se espalhará por toda a família beneficiária do PBF. Contudo, o que percebemos na nossa pesquisa de campo foi que, apesar da vontade dos técnicos do CRAS da Caiana dos Crioulos em ajudar os caianistas, ainda falta um conhecimento mais específico da cultura e história quilombola, onde possam fazer uma leitura crítica da cidadania que tem sido construída para os quilombolas. Pois, sem uma formação específica para os técnicos do CRAS que trabalham em comunidades quilombolas, não teremos um órgão que possa estimular e propiciar a efetivação de direitos. Daí defendemos o cumprimento do que está previsto na NOB-RH/SUAS 2006, onde exige a presença de um profissional com especialização, mestrado e/ou doutorado em Antropologia na equipe do CRAS que atua em comunidades tradicionais.

Neste diapasão, percebemos que os cursos ministrados para os caianistas não foram pensados especificamente para aquela comunidade tradicional, que teve a sua história e cultura construída na relação com a terra. Daí defendermos a necessidade da presença de um antropólogo na equipe do CRAS de Caiana, para poder enfatizar e pensar cursos relacionados, por exemplo, planejamento e organização de agroempreendimento, cursos relacionados ao melhor aproveitamento da terra, projetos relativos à construção de novas *mandallas*, gestão de alimentos, entre outros.

Outro fato que vem descumprindo o previsto na NOB-RH/SUAS 2006 é relativo ao horário de funcionamento do CRAS Caiana, pois deveria funcionar 08 horas diárias, 05 dias por semana perfazendo uma jornada semanal de 40 horas.

Porém, funciona apenas duas vezes na semana – terça-feira e quarta-feira – e só no período da manhã. Além das várias vezes que não funciona por conta da inacessibilidade da estrada no período de chuvas.

No que se refere ao Programa Brasil Quilombola (PBQ), que tem por objetivo concretizar políticas públicas para as comunidades quilombolas no Brasil, apesar de ser uma política específica para os quilombolas não alcança as peculiaridades de cada comunidade. É uma política baseada em quatro eixos temáticos: acesso à terra, infraestrutura e qualidade de vida, desenvolvimento e inclusão produtiva, direitos e cidadania. Porém, quando se analisa a aplicação destes quatro eixos na Caiana dos Crioulos podemos observar as carências desta política.

No que trata ao primeiro eixo – acesso à terra – podemos visualizar que a própria burocracia do sistema que deveria efetivar o direito estipulado desde a Constituinte de 1988 é um obstáculo para o cumprimento deste eixo. E isto vem prejudicando a manutenção da identidade e cultura dos caianistas, pois muitos migram para tentar fugir da situação vulnerabilidade social a qual estão inseridos.

Já em relação ao segundo eixo – infraestrutura e qualidade de vida – descrevemos no desenvolvimento da tese várias situações, como o descaso com a estrada que interliga Alagoa Grande com a comunidade, a falta de saneamento básico, a não inclusão digital, a não construção das cisternas já prometidas pelo Governo do Estado da Paraíba.

O terceiro eixo, que trata do desenvolvimento e inclusão produtiva, pudemos observar situações de projetos desenvolvidos na Caiana – como o Projeto *Mandalla* – que por não terem o acompanhamento governamental, findaram. Além de programas que se relacionam com este eixo, como o PRONAF, que tem ainda várias barreiras para serem ultrapassadas, como a publicidade do programa para os quilombolas e também a dificuldade da obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

O quarto eixo – direitos e cidadania – relaciona-se à construção de cidadãos quilombolas ativos, que tenham participação política na construção dos seus direitos. Todavia este eixo não pode se completar se não houver a construção de um cidadão pleno já estimulado pelas *capabilities*, mas já independente das políticas sociais.

Desta feita, entendemos que os direitos não serão efetivados para os quilombolas se eles próprios não tiverem organizados e capazes de entender estes direitos, pois a conquista e efetivação dos direitos se dão por meio das lutas sociais,

e estas dependem da capacidade da comunidade ter voz ativa perante uma sociedade que é preconceituosa e discriminatória, muito marcada pela "cultura branca".

E trabalhar com os quilombolas é entender a diversidade étnica da população brasileira, é dialogar o passado de luta com uma sociedade escravocrata, mas também é saber que ainda há uma luta fervilhando contra uma sociedade individualista gestada no seio do capitalismo, onde o modo de vida e cultura quilombola conflita com os interesses hegemônicos, cuja burocracia na titulação ratifica mais ainda a história de opressão aos negros.

Ainda tramita no Supremo Tribunal Federal a ADI 3239-9/DF impetrada pelo DEM alegando a necessidade de cancelamento do Decreto 4.887/2003, justificando que houve uma invasão do mesmo em matéria que fora reservada à lei, ou seja, argumenta que seria um decreto autônomo.

Conquanto, é bem nítido que há uma instabilidade na segurança jurídica do Decreto 4.887/2003, pois na própria corte suprema constitucional brasileira há divergência de votos, pois em abril de 2012 o Ministro Cezar Peluso julgou procedente o pedido declarando a inconstitucionalidade do referido decreto, fazendo a modulação dos efeitos dessa declaração determinando que fossem considerados bons, firmes e valiosos os títulos até aquele momento emitidos, com fulcro no princípio da segurança jurídica. Porém, logo em seguida a Ministra Rosa Weber pediu vista dos autos do processo, vindo a decidir apenas em março de 2015 pela improcedência da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, ou seja, entendeu o Decreto 4.887/2003 como sendo constitucional. Entretanto, nesta mesma data, o Ministro Dias Toffoli pediu vistas do processo.

Contudo, defendemos que o Decreto 4.887/2003 não se enquadraria numa situação de decreto autônomo, porque o reconhecimento da terra quilombola é um direito fundamental, visando a concretização de direitos culturais previstos nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 e também no tratado internacional 169 da OIT.

Assim sendo, urge a concretização do direito fundamental à terra, pois as relações que os quilombolas têm com as terras de habitação e/ou cultivo demonstram não apenas que existiu uma história de opressão, mas que essa história corrobora a opressão da construção da cidadania plena quilombola. Enquanto a autonomização dos quilombolas não for construída, através da conquista da terra e da efetivação de políticas públicas específicas mais se

reverbera uma cidadania mínima, dependente de políticas sociais gerais como o bolsa família, que têm um papel fundamental para impactar a pobreza – principalmente de renda – mas não uma pobreza multidimensional a qual os quilombolas estão inseridos.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, p. 53-74.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Os quilombos e as novas etnias. In: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). **Quilombos identidade étnica e territorialidade**. Rio de Janeiro: FGV; ABA, 2002.

ALVES, Arilde Franco; SOUSA, Cynthia Alves Félix de. Mandalla: tecnologia social sustentável em áreas manejadas por camponesas quilombolas. **Anais do IV Congresso Latinoamericano de Agroecologia-SOCLA**. Universidad Nacional Agraria La Molina, Peru, 2012.

ARRUTI, José Maurício Andion. Quilombos. In: _____. **Raça: perspectivas antropológicas**. ABA, Ed. Unicamp, EDUFBA, 2008.

ASSUMPÇÃO, R.; MORI, C. **Inclusão digital: discursos, práticas e um longo caminho a percorrer**. Disponível em: <<http://www.inclusaodigital.gov.br/noticia/inclusao-digitaldiscursos-praticas-e-um-longo-caminho-a-percorrer>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BAGOLIN, Izete Pengo. **Da renda às capacitações: analisando e avaliando o desenvolvimento humano**. 149 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – UFRGS, Porto Alegre, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington: Banco Mundial, 2000-2001.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARLEU, Gaspar. **História dos feitos recentemente praticados durante oito anos no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1974.

BASSET, L. **Can conditional cash transfer programs play a greater role in reducing child undernutrition?** Washington DC: World Bank, Discussion Paper 0835, 2008.

BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. UNESP, 1994.

BENJAMIM, Roberto Emerson Câmara. **A África está em nós: história e cultura afro-brasileira**. João Pessoa: Grafset, 2006.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília, DF: UnB, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete. Saídas para a crise: o debate teórico em torno do programa de renda mínima. In: SPOSATI, Aldaíza (Org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

BRASIL. **Lei 10836 de 2004**. Cria o programa bolsa família.

BRASIL – MDS. **I chamada nutricional quilombola 2006**. Brasília, 2007.

BRASIL – SEPPPIR. **Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas: Programa Brasil Quilombola**. 2013.

BRASIL – SEPPPIR. **Programa Brasil Quilombola**. 2011.

BRUBAKER, Rogers. **Citizenship and nationhood in France and Germany**. Harvard University Press, 1992.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caixa beneficia mais de 1700 famílias quilombolas**. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup_box.asp?codigo=7013136> Acesso em 01 Mar. de 2015.

CARLEY, M. **Indicadores sociais: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CARNEIRO, Édison. **Ladinos e crioulos: estudos sobre o negro no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina de 1997**. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/4649/Sintesis_1997.pdf> Acesso em 18 Nov. de 2013.

_____. **Panorama Social da América Latina de 2011**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/1238-panorama-social-da-america-latina-2011-documento-informativo>> Acesso em 10 de Set. de 2014.

COBO, Bárbara. **Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios**. São Paulo: Cortez, 2012.

CONRAD, Robert. **Os últimos anos da escravatura no Brasil: 1850-1888**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

COSTA, Emília Viotti da. **Da senzala à colônia**. São Paulo: Difel, 1966.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, ano 2, n. 3, dezembro de 2005.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**. v. 1, n. 1, jul.-dez. 2002, p. 2-12.

DALLARI, Dalmo. Estado de Direito e cidadania. *In*: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 194-200.

DEMO, Pedro. **Conhecimento moderno**: sobre ética e intervenção do conhecimento. Petropolis: Vozes, 1997.

ENNES, Ernesto. **As guerras nos Palmares**: subsídios para a sua história. São Paulo: CEN, 1938.

ETGES, N. J. Produção de conhecimento e interdisciplinaridade. **Educação e Realidade**, v. 18, n. 2, p. 73-82, 1993.

FAZENDA, Ivani. **Integração e interdisciplinaridade no ensino brasileiro**: efetividade ou ideologia. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2000

FIABINI, Adelmir. **Mato, palhoça e pilão**: o quilombo, da escravidão às comunidades remanescentes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

_____. **Os novos quilombos**: luta pela terra e afirmação étnica no Brasil 1988-2008. 275 f. Tese (Doutorado em História) – Unisinos, São Leopoldo, 2008.

FIALHO, Vânia R.; PAIVA, Ricardo de. **Relatório de Identificação de Caiana dos Crioulos**. Fundação Cultural Palmares, 1998.

FLORES, Élio Chaves. **A África está em nós**: história e cultura. João Pessoa: Editora Grafset, 2011.

FREIRE, José Avelar. **Alagoa Grande**: sua história. João Pessoa: Ideia, 1998.

FREITAS, Décio. **Palmares: a guerra dos escravos**. Porto Alegre: Movimento, 1973.

FREITAS, Mário Martins de. **Reino negro de Palmares**. Rio de Janeiro: Americana, 1954.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A interdisciplinaridade como necessidade e como problema nas ciências sociais. In: _____. **Gaudêncio Frigotto: um intelectual crítico nos pequenos e nos grandes embates**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2012.

GASTALDI, J. P. **Elementos de Economia Política**. 19. ed. [s.l.]: Saraiva, 2009.

GUIMARÃES, Carlos Magno. **Uma negação da ordem escravista: quilombos em Minas Gerais no século XVIII**. São Paulo: Ícone, 1988.

HANDELMANN, Heinrich. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 1982.

HAYEK, Friedrich August Von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

HODDINOTT, J.; BASSET, L. Conditional Cash Transfer Programs and Nutrition in Latin American: assessment of impact and strategies for improvement. **Anais do III Seminário Internacional Transferências Condicionadas**. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

INSTITUTO DE NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA-INCRA. **Etapas da regularização fundiária**. 2015 Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/estrutura-fundiaria/quilombolas>> Acesso em: 01 fev. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados do Ipea**, n. 75, 3 fev. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf> Acesso em: 10 dez. 2014.

IRIARTE, Gregório. **Neoliberalismo sim ou não?** Manual destinado a comunidades, grupos e organizações populares. São Paulo: Paulinas, 1995.

JANTSCH, Ari Paulo; BIANCHETTI, Lucídio (Org.). **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. Petrópolis: Vozes, 1995.

JANTSCH, Ari Paulo; BIANCHETTI, Lucídio. Interdisciplinaridade e práxis pedagógica: tópicos para discussão sobre possibilidades, limites, tendências e alguns elementos históricos e conceituais. In: JORNADA DE EDUCAÇÃO NA BAHIA. **Anais da Jornada de Educação na Bahia**. Salvador: 2002.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e Patologia do Saber**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1976.

LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. Documento e depoimentos na pesquisa histórico-sociológica. In: _____ (Org). **Reflexões sobre a pesquisa sociológica**. 2 ed. São Paulo: CERU, 1999, p. 59-72.

LEHER, Roberto. Crise do capital e questão social. **Estudos do Trabalho**, Revista da RET, ano III, n. 6, 2010.

LEITE, Ilka Boaventura. Os quilombos do Brasil: questões conceituais e normativas. **Etnográfica**, v. 4, 2000.

LIMA, Nelson Paulo. **Como não privatizar**: uma proposta para o Brasil. Brasília: Valci, 1999.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUNA, Luiz. **O negro na luta contra a escravidão**. Rio de Janeiro: Leitura S. A. 1968.

MAESTRI, Mário. **Breve história da escravidão**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

MAESTRI, Mário. **O escravo gaúcho**: resistência e trabalho. Porto Alegre: EdUFRGS, 1993.

MALHEIRO, Perdigão. **A escravidão no Brasil**: ensaio histórico, jurídico, social. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1976.

MANGINI, Fernanda Nunes da Rosa; MIOTO, Regina Célia Tamasso. A interdisciplinaridade na sua interface com o mundo do trabalho. **Revista. Katál**. Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 207-215 jul./dez. 2009.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Abril Culturas, 1984.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. **Ser escravo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Direitos humanos, cidadania e educação: do pós-segunda guerra à nova concepção introduzida pela Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, Centro de atualização Jurídica, v. I, n. 4, julho, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_4/dialogo-juridico-04-julho-2001-valerio-mazzuoli.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Disciplinaridade, interdisciplinaridade e complexidade. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 10, n. 2, 2010.

_____. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MENDONÇA, H. F.; ARAÚJO, L. S.O. Mercado e Estado: um a síntese da evolução da economia política moderna. CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5; 2003, Caxambu. **Anais ... Caxambu**, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/julho/bolsa-familia-cumprimento-da-frequencia-escolar-atingiu-95-6>> Acesso em: 23 de ago. de 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/acompanhamento>> Acesso em: 10 de fev. de 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares/programas-federais> Acesso em: 10 de fev. de 2014.

MONDAINI, Marco. O respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2013, p. 115-133.

MOREIRA, Alecsandra Pereira da Costa. **A luta pela terra e a construção do território remanescente de quilombo de caiana dos crioulos**. Dissertação (Mestrado em Geografia). UFPB:, Joao Pessoa, 2009.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala: quilombos, insurreições, guerrilhas** São Paulo: Zumbi, 1959.

NASCIMENTO, Abdias. **Quilombismo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

OLIVEIRA, Sheila Elias de. **Cidadania: história e política de uma palavra**. Campinas: Pontes Editores, 2006.

PAULANI, Leda. **Escondemos coisas quando só falamos em superávit primário**. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/-Escondemos-coisas-quando-so-falamos-de-superavit-primario-/7/33690>> Acesso em: 10 de out. de 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. **A interdisciplinaridade das políticas sociais numa perspectiva dialética**. Mimeo, 2011.

PÉRET, Benjamin. **O quilombo dos Palmares?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

PINHEIRO, M. M. K. **Observatório da inclusão digital: descrição e avaliação dos indicadores adotados nos programas governamentais de infoinclusão**. Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. In: VIII ENANCIB. **Anais...** Salvador: 2007.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. **História da Cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

PITA, Sebastião da Rocha. **História da América Portuguesa**. São Paulo: EdUSP, 1996.

PNUD. **Índice de desenvolvimento humano**. 2012. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH> Acesso em: 09 de fev. de 2015.

PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do desenvolvimento humano municipal**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/alagoa-grande_pb> Acesso em: 09 de ago. de 2014.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: origens da nossa época**. Tradução de Fanny Wrabel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RAMOS, Arthur. **O negro brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1934.

REIS, Carlos Nelson dos. Crescimento econômico e pobreza na América Latina: notas sobre uma relação assimétrica. **Textos e Contexto**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 01-13, 2004.

REIS, João José. **Rebelião escrava no Brasil: a história do levante dos malês em 1835**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

RODRIGUES, Nina. **Os africanos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: CEN, 1945.

SADER, Emir Simão. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O todo é igual a cada uma das partes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 52/53, p. 5-14, 1999.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SARMENTO, Daniel. **A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. 2006**. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/quilombos-1/documentos/Dr_Daniel_Sarmiento.pdf> Acesso em 29 jan. 2014.

SCISINIO, Alaôr Eduardo. **Escravidão e a saga de Manuel Congo**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1988.

SECRETARIA DE ACCIÓN SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE PARAGUAY. Disponível em: <http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDH/dgpsydh_TMC.html> Acesso em: 20 de agosto de 2013.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – SEPPPIR. **Guia de políticas públicas para comunidades quilombolas 2013**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/arquivos-pdf/guia-pbq>> Acesso em: 09 de jan. de 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **Desigualdade reexaminada**. 2. ed. São Paulo: Record, 2008.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. **Cartilha o empreendedor individual e o programa bolsa família** – uma oportunidade para crescer. 2012.

SILVA, Jesiel Souza; FERRAZ, José Maria Gusman. Questão fundiária: a terra como necessidade social e econômica para reprodução quilombola. **GeoTextos**, v. 8, n. 1, jul. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Antônio Novaes da. Condições sanitárias e de saúde em Caiana dos Crioulos, uma comunidade quilombola do Estado da Paraíba. **Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 16, n. 2, p. 111-124, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Renda mínima e restauração produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6 ed. Cortez, 2012.

SILVA FILHO, A. M. DA. Os três pilares da inclusão digital. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 3, n. n. 24, Maio 2003.

SIMONSEN, M. H. **Legitimidade da Monarquia no Brasil**. Editora Universidade de Brasília, 1970.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos**. Cortez Editora: São Paulo, 2013.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T.H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas**, Porto Alegre, v. 6. N. 1. jan.-jun. 2006, p. 39-58

SOUZA, Rodrigo Gonçalves de. **Luta por reconhecimento e processo legislativo: a participação das comunidades remanescentes de quilombos na formação do art. 68 do ADCT**. 2013. 265 f. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SUPLICY, Eduardo M. **Renda da cidadania: a saída é pela porta**. 6. ed São Paulo: Cortez, 2010.

VARNHAGEN, F. A. de. **História geral do Brasil: antes de sua separação e independência de Portugal**. 7. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1962.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Revista Serviço Social**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

APÊNDICE A - Termo de livre consentimento**Caro (a) Senhor (a),**

Venho através deste, solicitar a sua participação na pesquisa de campo **“Impacto do Programa Bolsa Família na Luta Fundiária da Comunidade de Caiana dos Crioulos: um estudo sobre cidadania”**. Esta pesquisa faz parte da Tese vinculada ao Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da UERJ, tendo como orientador o docente Emir Simão Sader.

O principal objetivo deste estudo é analisar como o Programa Bolsa Família vem impactando na luta fundiária da Comunidade Quilombola de Caiana dos Crioulos, observando como isto tem afetado o desenvolvimento da cidadania desta comunidade. Ressalto que todas as informações prestadas serão utilizadas com o intuito de possibilitar a realização da pesquisa e publicação das informações. Sua contribuição é de grande valia. Desde já, agradeço pela sua participação e colaboração.

Solicito que assine esta comunicação confirmando sua participação na pesquisa ao permitir que sejam publicadas as informações prestadas para a sistematização desse estudo.

Alagoa Grande – PB, _____ de _____ de 2015.

Nome do Respondente: _____

Assinatura do

Respondente: _____

Nome do Pesquisador: ANDRÉ RICARDO FONSÊCA DA SILVA

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista individual na Caiana dos Crioulos**BLOCO 1 - DADOS PESSOAIS**

1 Idade: _____

2 Religião:

1 () Católica 2 () Espírita 3 () Protestante 4 () Umbandista 5 () Candomblé 6 ()
outras

3 Estado civil:

() Casada () Solteira () Divorciada () Outros

BLOCO 2 – BOLSA FAMÍLIA

1 Qual a importância do bolsa família para você?

2 Além do bolsa família conhece ou acessa outros programas sociais? Quais?

3 Como você poderia conseguir a independência em relação ao bolsa família?

BLOCO 3: LUTA FUNDIÁRIA

1 Você se ver como uma cidadã que tem os seus direitos respeitados?

2 Você ver a titulação definitiva da terra quilombola da Caiana como sendo um instrumento para seu desenvolvimento?

3 Depois da criação do programa bolsa família você acha que se acomodou na luta pela titulação da terra quilombola da Caiana?

4 Na sua opinião, com a titulação da terra quilombola as condições de vida da sua família iriam melhorar?

APÊNDICE C -Roteiro de entrevista com as líderes comunitárias da Caiana dos Crioulos

- 1 Dentro da comunidade existe alguma dissidência em relação ao reconhecimento quilombola?
- 2 Quais as principais necessidades da comunidade atualmente?
- 3 A titulação definitiva da terra de Caiana dos Crioulos impactaria positivamente para a construção da cidadania plena dos quilombolas desta comunidade?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com gestores na área de assistência social de Alagoa Grande

- 1 Como tem sido o acompanhamento das condicionalidades do PBF na Caiana?
- 2 Quais são os obstáculos para que o beneficiário do PBF da Caiana consiga a autonomia deste programa?
- 3 Como a gestão pública tem trabalhado para minimizar estes obstáculos?

APÊNDICE E - Roteiro de entrevista no Incra da Paraíba

- 1 Como está o trâmite do processo de titulação da Comunidade de Caiana dos Crioulos?
- 2 Quais têm sido as dificuldades para a efetivação desta titulação?
- 3 Há uma previsão para conclusão das etapas relativas à titulação?

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com professoras

1 Quais as dificuldades que os estudantes quilombolas da Caiana têm enfrentado?

2 A escola quilombola que você atua ou atuou cumpre as Leis 10639/2003 e 11645/2008, que tratam da obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira no currículo escolar?

ANEXO A - Constituição Federal de 1988**TÍTULO X
ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS**

Art. 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.

**CAPÍTULO III
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO
SEÇÃO II
DA CULTURA**

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)