



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**

MÔNICA SOCORRO PEREIRA COLARES

**COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS EM MACAPÁ:
MAPEAMENTO DOS RESULTADOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Niterói-RJ
Agosto/2010



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**

**Comunidades Remanescentes de Quilombos em Macapá: Mapeamento dos resultados
da Política de Assistência Social**

Mônica Socorro Pereira Colares

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Escola de Serviço Social/Universidade Federal Fluminense como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Prof. Dr. André Augusto Pereira Brandão

Niterói-RJ
Agosto/2010

Comunidades Remanescentes de Quilombos em Macapá: Mapeamento dos resultados da
Política de Assistência Social

Mônica Socorro Pereira Colares
Orientador: Prof. Dr. André Augusto Pereira Brandão

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da
Escola de Serviço Social/Universidade Federal Fluminense como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada por:

Profº. Dr. André Augusto Pereira Brandão - UFF
Orientador

Profª. Drª Rita de Cássia Santos Freitas – UFF
Avaliadora Interna

Profº Dr. Paulo Rogério dos Santos Baia – UFRJ
Avaliador Externo

Profª. Drª. Carla Cristina Lima de Almeida – UERJ
Suplente

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá

C683 Colares, Mônica Socorro Pereira.

Comunidades remanescentes de quilombos em Macapá: mapeamento dos resultados da política de assistência social / Mônica Socorro Pereira Colares. – 2010.

120 f.

Orientador: André Augusto Pereira Brandão.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2010.

Bibliografia: f. 115-120.

1. Quilombo - Brasil. 2. Assistência social. 3. Política social. 4. Programa Bolsa Família. I. Brandão, André Augusto Pereira. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD 362.5820981

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 contém sólidos fundamentos em defesa dos direitos civis, políticos e sociais, marcando um rol bastante ampliado de direitos coletivos: direitos relativos a gênero, minorias raciais e étnicas. Dentre os novos sujeitos coletivos de direitos afirmados na Carta Magna, o Ato das Disposições Transitórias (ADCT) faz referência aos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, sobre os quais incide o direito à propriedade definitiva das terras que ocupam. A garantia de direitos para a população quilombola, no Brasil, coloca-se, hoje, como tema relevante, não apenas pelo seu impacto no que se refere à expansão dos direitos para setores subalternizados, mas também pelos entraves à sua efetiva realização. O presente estudo tem como campo de observação três comunidades remanescentes de quilombo do município de Macapá-AP - as comunidades do Curiaú, Conceição do Macacoarí e Mel da Pedreira. O objetivo principal consiste em mapear os resultados da Política de Assistência Social empreendida junto ao seguimento quilombola, considerando ser um dos públicos específicos dentro dos grupos vulneráveis brasileiros. Desta forma, a relevância social da presente pesquisa tem a possibilidade de revelar os avanços da política de Assistência Social para as comunidades remanescentes de quilombo e seus novos desafios, considerando que há muito a ser realizado pela esfera Estadual e Municipal no sentido da garantia de melhoria da qualidade de vida da população estudada.

Palavras Chaves: 1. Comunidades Remanescentes de Quilombo, 2. Política de Assistência Social, Programa Bolsa Família, 4. Políticas de Reconhecimento.

ABSTRACT

The Constitution of 1988 contains a solid foundation in civil rights, political and social, marking a greatly expanded role of collective rights: rights relating to gender, racial and ethnic minorities. Among the new collective subjects of rights affirmed in the Magna Carta, the Provisions Act (ADCT) makes reference to the "remnants of Quilombo communities," which focuses on the final right to the property they occupy. The guarantee of rights for the Maroon population in Brazil stands today as an important subject, not only for its impact in relation to the expansion of rights to subordinate sectors, but also by barriers to their effective realization. This study has the field of observation three remaining communities of maroons in the city of Macapá-AP - Curiaú communities, and Mel Macacoari Conception of the Quarry. The main objective is to map the results of the Social Assistance Policy undertaken by the follow-up Maroon, considering that one of the public in specific vulnerable groups in Brazil. Thus, the social relevance of this research is able to reveal the progress of social welfare policy for the remaining communities of maroons and new challenges, whereas there is much to be done by Ball State and City towards ensuring improved quality of life of the population.

Keywords: 1. Lasting community, 2. Politics of Social Welfare, the Family Grant Program, 4. Politics of Recognition

Os Estatutos do Homem

*Fica decretado que agora vale a
verdade.
agora vale a vida,
e de mãos dadas,
marcharemos todos pela vida
verdadeira.*

*Fica decretado que, a partir
deste instante,
haverá girassóis em todas as
janelas,
que os girassóis terão direito
a abrir-se dentro da sombra;
e que as janelas devem
permanecer, o dia inteiro,
abertas para o verde onde
cresce a esperança.*

*Fica decretado que os homens
estão livres do jugo da mentira.
Nunca mais será preciso usar
a couraça do silêncio
nem a armadura de palavras.
O homem se sentará à mesa
com seu olhar limpo
porque a verdade passará a ser
servida
antes da sobremesa.*

*Fica estabelecida, durante dez
séculos,
a prática sonhada pelo profeta
Isaías,
e o lobo e o cordeiro pastarão
juntos
e a comida de ambos terá o
mesmo gosto de aurora.*

*(Santiago do Chile, abril de
1964. Thiago de Mello)*

Dedico este trabalho aos meus queridos pais *Lauro* (em memória), *Raimunda* (carinhosamente Doquinha) pelo exemplo e dedicação; ao meu marido *Cláudio* pelo amor e companheirismo e a minha filha de coração *Juliana*, pelo respeito e carinho.

AGRADECIMENTOS

- Agradeço a Deus pelas bênçãos, força e paz que me concede a cada dia;
- Aos meus pais *Lauro (em memória)* e *Raimunda*, pelo amor, dedicação e exemplo de vida, tudo que sou e tenho devo a vocês;
- Aos meus irmãos pela força, carinho e amor;
- Aos queridos *Cleomar, Eliana e Gabriela*, pela acolhida, companheirismo, carinho e força no período que estive no Rio de Janeiro, o meu muito obrigado por tudo, vocês fazem parte desta conquista;
- A *Marília Góes* e ao *Waldez Góes* pela força e incentivo, através de vocês estendo os meus agradecimentos a todos os meus colegas, amigos e companheiros de luta da *Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social* que sempre confiaram e torceram por esta conquista;
- Aos *professores e colegas* do Curso de Mestrado em Política Social da Universidade Federal Fluminense, de forma especial a Professora *Rita de Freitas* e à *Nívea Barros*, pelos grandiosos e valiosos momentos que passamos juntos, beijos no coração;
- Ao mestre e orientador *Andre Brandão* pela força e preciosas orientações a mim dispensadas, você, também, é parte importante nesta conquista;
- As famílias e lideranças das Comunidades Remanescentes de Quilombo do Curiaú, Mel da Pedreira e Conceição do Macacoarí pela atenção e disponibilidade, no momento das entrevistas, por meio de vocês estendo os meus agradecimentos aos membros do Conselho das Comunidades Afrodescendentes do Amapá- CCADA;
- Ao meu esposo, amigo e companheiro *Claudio*, pela força, amor e paz.

LISTA DE SIGLAS

- ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ABA – Associação Brasileira de Antropologia
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CCADA - Conselho das Comunidades Afrodescendentes do Amapá
- CRAS - Centros de Referência da Assistência Social
- CPT – Comissão Pastoral da Terra
- CFB – Constituição Federal Brasileira
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
- CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão
- CPI – Comissão Pró Índio
- CUT – Centrais Única dos Trabalhadores
- COMIR - Coordenação Municipal da Igualdade Racial
- DGI - Departamento de Gestão da Informação
- FCP – Fundação Cultural Palmares
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
- FIPIR - Promoção da Igualdade Racial
- IBGE – Instituto Brasileiro de geografia e Estatística
- IMENA - Instituto de Mulheres Negras do Amapá
- IPEA – Instituto de Pesquisa Economicamente Aplicada
- IT – Instrução Normativa
- INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
- LBA – Lei Brasileira de Assistência Social
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
- NOB - Norma Operacional Básica
- OIT – Organização Internacional do Trabalho

- PNAS - Política Nacional de Assistência Social
- PBQ - Programa Brasil Quilombola
- PBF – Programa Bolsa Família
- PNSN - Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição
- PNDS - Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde
- PPA – Plano Plurianual
- PT – Partidos dos Trabalhadores
- PAIF - Programa de Atenção Integral à Família
- PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- RTID - Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
- SUAS - Sistema Único de Assistência Social
- SEPPIR - Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial do Governo Federal
- SEMTAS - Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social de Macapá
- SNA – Secretaria Nacional de Assistência Social
- SINE – Sistema Nacional de Emprego
- SETE – Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo
- SIMS – Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização
- SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
- SEAFRO - Secretaria Extraordinária de Políticas para os Afrodescendentes

SUMARIO

INTRODUÇÃO, p. 14

Comunidade remanescente de quilombo do Curiaú, p.15

Comunidade remanescente de quilombo Conceição do Macacoari, p. 16

Comunidade remanescente de quilombo do Mel da Pedreira, p. 17

CAPÍTULO I - A questão Quilombola no Brasil, p. 27

O debate historiográfico, p. 27

Impasses do artigo 68 e as ações contemporâneas, p.34

O acesso à proteção social, p. 42

CAPÍTULO II - Política Nacional de Assistência Social Brasileira na Perspectiva da Proteção Social, p. 47

Legados históricos da política nacional de assistência social brasileira, p.47

A política nacional de assistência social e os programas de transferência de renda no Brasil, p.53

O atendimento do PAIF às comunidades remanescentes de quilombos, p.59

Transferência de renda no Brasil e o programa bolsa família, p.60

Programas complementares ao PBF, p.69

O PBF e as comunidades remanescentes de quilombo, p.70

Desafios para a consolidação de uma política nacional de enfrentamento a pobreza no Brasil, p.71

Ações estruturantes às comunidades remanescentes de quilombo, p. 75

CAPÍTULO III - Comunidades Quilombolas de Macapá: Avanços e Desafios para Política de Assistência Social, p. 79

Quanto à gestão do PBF, p. 80

Quanto às ações complementares do PBF, p. 82

Percepção dos beneficiários sobre o PBF, p.85

Quanto ao número de dias que dura a alimentação que é comprada com o recurso do PBF, p.86

Quanto à possibilidade de acesso das famílias ao credito, p.87

Quanto às condicionalidades do PBF, p.87

Quanto à opinião dos beneficiários sobre o PBF, p.89

Percepção do beneficiário sobre a Política de Assistência Social, p.90

Percepção do beneficiário sobre a comunidade remanescente de quilombo, p.91

Quanto aos problemas enfrentados pelas comunidades, p.92

Quanto ao poder de mobilização da comunidade, p.94

Percepção dos assistentes sociais sobre as comunidades remanescentes de quilombo, p.95

Percepção das lideranças das comunidades remanescentes de quilombo sobre a política de assistência social e o fortalecimento da política de promoção da igualdade racial no Amapá, p.97

Quanto ao fortalecimento da política de promoção da igualdade racial no Amapá, p.99

- CONSIDERAÇÕES FINAIS, p. 102

- ANEXOS, p. 107

- Fotos das comunidades, p. 107

- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, p.115

INTRODUÇÃO

O Estado do Amapá fica localizado no extremo norte do Brasil, integrando a Região Amazônica, possuindo uma área de 142.814,585 Km², a estimativa da população para 2009 é de 626.609 habitantes, dividido em 16 municípios, tendo como Capital o Município de Macapá com uma estimativa para 2009 de 366.484 habitantes. (IBGE, 2010). Segundo dado do IBGE 2000, possui **77,8%** de sua população formada por negros (quando somamos pretos e pardos).

A característica apontada - quanto ao percentual da população negra - confere ao Estado, mais precisamente a Capital, a forte presença do movimento social dos afrodescendentes, representados por organizações liderados por mulheres e/ou por ambos os sexos, conforme a natureza da mobilização¹. O Amapá, assim como todo o Brasil, faz parte do processo de reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombo - grupos sociais também referidos como “comunidades quilombolas”.²

A Constituição Federal de 1988 contém sólidos fundamentos em defesa dos direitos civis, políticos e sociais, marcando um rol bastante ampliado de direitos coletivos: direitos relativos a gênero, minorias raciais e étnicas. Dentre os novos sujeitos coletivos de direitos afirmados na Carta Magna, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)³ faz referência aos “remanescentes das comunidades dos quilombos”, sobre os quais incide o direito à propriedade definitiva das terras que ocupam.⁴ A garantia de direitos para a população quilombola no Brasil coloca-se, hoje, como tema relevante, não apenas pelo seu impacto no que se refere à expansão dos direitos para setores subalternizados, mas também pelos entraves à sua efetiva realização.

¹ - Segundo Alexsara Maciel (2001, p. 6), o movimento negro no Amapá, na contemporaneidade, emergiu no final da década de 80, com a fundação da **União dos Negros do Amapá-UMA** em novembro de 1986, por um grupo de pessoas negras da classe média, as quais tinham e ainda têm significativo reconhecimento público na sociedade amapaense. “Os objetivos principais com a implantação do movimento negro, conforme o seu estatuto era: “ conscientizar o negro do Amapá, a descobrir suas origens e desempenhar o seu papel político, social e cultural na sociedade brasileira”.

² - Hoje são várias as organizações sociais lideradas por negros, como: o Grupo Mocambo, o Instituto de Mulheres Negras do Amapá- IMENA, o Conselho das Comunidades Afrodescendentes do Amapá- CCADA, dentre outros, que dão força ao movimento como um todo.

³ - Segundo José Silva (2007) o ADCT é composto por disposições constitucionais que apesar de terem caráter transitório, possuem a mesma rigidez e eficácia das disposições permanentes. Sua presença na Constituição de 1988 se deve ao pressuposto de que determinadas normas constitucionais tinham por objetivo regular a transição para ordem jurídica democrática, perdendo com o tempo, sua validade.

⁴ - O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias declara que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos”.

O presente estudo tem como campo de observação três comunidades remanescentes de quilombo do município de Macapá-AP - as comunidades do Curiaú, Conceição do Macacoarí e Mel da Pedreira. O objetivo principal consiste em mapear os resultados da Política de Assistência Social empreendida junto ao seguimento quilombola, considerando ser um dos públicos específicos dentro dos grupos vulneráveis brasileiros. Existem 05 comunidades quilombolas reconhecidas e tituladas no Estado (Curiaú, Conceição do Macacoarí, Lagoa dos Índios, Mel da Pedreira e Cunani), havendo 101 comunidades em processo de reconhecimento e titulação. (MDS, 2008).

Comunidade Remanescente de Quilombo do Curiaú

A comunidade do Curiaú foi reconhecida e titulada em 03/12/1999, fica localizada a 8 km do centro de Macapá - zona urbana de Macapá - possui uma área de 3.321 hectares, com 366 famílias residentes, totalizando em média 1600 habitantes.

Conforme declaração da presidente da Associação dos Moradores, Josineide Araújo, baseada em relatos dos primeiros moradores da comunidade, Curiaú surgiu após a fuga de sete negros escravos que vieram para Macapá, na companhia de famílias portuguesas provenientes do Estado do Rio de Janeiro, os escravos que acompanharam estas famílias passaram a trabalhar na construção da Fortaleza de São José de Macapá.

Os setes escravos ao fugirem do trabalho escravo foram recebido pelo português, o Sr. Manoel Vicente, que já ocupava aquelas áreas e deram início ao trabalho, na criação de bois. Após a morte desse português, como ele não deixou descendentes; os setes escravos, liderados pelo companheiro, o senhor José Ignácio, começaram a constituir famílias, a povoar a localidade, a trabalhar na criação de boi e na agricultura de subsistência. O núcleo familiar formado pelos referidos escravos constitui-se hoje no Quilombo do Curiaú.

Algumas famílias sobrevivem do cultivo de hortifrutos, da pesca, da produção de farinha de mandioca, da criação de búfalo, do extrativismo do açaí e outras vivem do salário proveniente do emprego assalariado, público e privado. Localizado às margens do

Rio Curiaú e do Rio Pedreira, apresenta uma vasta área de preservação ambiental, com um belo cenário natural e propício para criação de gado e búfalo⁵.

A maioria das casas é de madeira e outras de edificação mista (madeira e alvenaria). As famílias são constituídas por 04 a 07 membros. A maioria é chefiada por mulheres, desta forma, consideramos que os núcleos familiares são, em sua maioria, monoparentais. Quanto ao serviço público, a comunidade possui 01 (uma) escola estadual de ensino fundamental (ver figura 2) e 01 (um) centro de saúde (ver figura 3), possui sistema de água e esgoto.

A comunidade é muito visitada por turistas que aproveitam o Rio Curiaú para se banhar e comer as comidas da região (peixe frito com açaí, tacaca, vatapá, dentre outras iguarias), sendo pensada para a área a realização de projetos turísticos pela Secretaria de Estado do Turismo do Amapá, fato que, segundo a presidente da associação dos moradores, não é aceito por alguns membros da comunidade por considerarem que os tais projetos poderão interferir na identidade cultural da comunidade.

Comunidade Remanescente de Quilombo Conceição do Macacoarí

A Comunidade Conceição do Macacoarí fica localizada a 80 km de Macapá - zona rural de Macapá - foi a segunda no Estado do Amapá a ser reconhecida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no dia 02/01/2006. Possui uma área de 8.465 hectares, situada à margem esquerda do Rio Macacoarí. Hoje, residem 20 famílias, totalizando em média 100 moradores todos da mesma família.

As famílias de pequenos produtores vivem, basicamente, da pecuária, da pesca, da agricultura e da criação de pequenos animais. O acesso aos serviços, à infra-estrutura, às políticas públicas é bem restrito, não possuindo nenhuma escola e nem centro de saúde na localidade. Os filhos dos moradores utilizam os serviços públicos da Comunidade Carmo do Macacoarí que fica localizado a 15 minutos de barco, sendo as embarcações o meio de transporte mais utilizado pelos mesmos.

⁵ - Segundo a Sr^a Josineide, quando os primeiros habitantes passaram a residir na localidade chamavam a área de *Criabú* (por criarem búfalo), depois passou a se chamar de Curiaú.

Conforme declaração de um dos membros da comunidade, o Sr. Hilário Picanço, a habitação na localidade começou com a ida de seu bisavô, o Sr. Manoel Neri, escravo de uma família portuguesa que veio morar em Macapá. O Sr. Manoel Neri, conhecido como pai Mané, foi residir na área⁶ a mando do referido português (não sabendo informar o nome) para verificar as condições da localidade para criação de gado, ao perceber que o lugar era propício, passou a habitar com sua esposa e a tomar conta da área para esta família portuguesa. Ao passar do tempo, outras famílias de escravos como a de Picanço e a de Machado passaram a residir também na localidade.

Segundo o Sr. Hilário, chegou a ter mais de 100 famílias na localidade, mas como não há nenhuma estrutura de serviço público como escola, centro de saúde e transporte coletivo, muitas famílias passaram a residir em Macapá, vindo para comunidade, nos finais de semana.

No dia em que realizamos a pesquisa na comunidade, a Associação dos Moradores reuniu-se com os membros da comunidade para organizar a festa da santa padroeira da comunidade, *Nossa Senhora da Conceição*, esta festividade centenária movimentou não só os seus membros, mas as comunidades vizinhas. Uma das conquistas da comunidade, no ano de 2009, foi a construção da Associação dos Moradores (ver figura 12).

Comunidade Remanescente de Quilombo do Mel da Pedreira

A Comunidade Quilombola do Mel da Pedreira teve seu reconhecimento e titulação em 14/04/2007, fica localizada a 29 km do centro de Macapá – zona rural de Macapá - possui uma área de 2600 hectares, hoje residem 25 famílias, totalizando em média 85 habitantes. Margeado pelo Rio Pedreira é conhecida por uma área de grande concentração de abelha, favorecendo o seu cultivo.

Segundo declarações de um dos membros da comunidade, o Sr. Manoel Ramos, a habitação na localidade começou com seus pais, descendentes de escravos, o Sr. Antonio Bráulio de Souza e a Sr^a Alta Augusta Ramos de Souza passaram a residir na localidade com seus 08 (oitos) filhos, para trabalhar na agricultura e na criação de suínos, por volta de 1954.

⁶ - Segundo o Sr. Hilário, seu bisavô falava que o nome do rio antes era, Macaco Ali, depois passou a se chamar Macacoari.

Daí os filhos foram crescendo, casando e constituindo família e permanecendo na localidade, chegando a residir na comunidade em torno de 300 pessoas, todas da mesma família, a família Ramos e Souza.

Segundo o Sr. Manoel, uma das maiores dificuldades no processo de reconhecimento e titulação da comunidade foi o fato de hoje os seus membros fazerem parte da Igreja Evangélica Assembléia de Deus, não cultuando mais os ritos afros como seus ancestrais, este fato foi considerado no processo de identificação perda de identidade, após exaustivas discussões foi entendido que a comunidade tinha direito e liberdade de expressão, pois traziam em suas raízes a cultura afro, assim foi concedido a eles o reconhecimento e titulação da terra.

A comunidade possui somente uma Escola de Ensino Fundamental (ver figura 7), sendo articulada pela Associação a implantação da Educação Infantil em 2010, não possui centro de saúde e nem transporte coletivo. As famílias sobrevivem do cultivo de hortifrutos, da produção de farinha de mandioca e de tapioca, da criação de búfalo e suínos. Pescam para o consumo próprio e para comercializar na feira do produtor que é realizada todas as 3ª e 5ª feiras em dois bairros de Macapá (Buritizal e Pacoval), fabricam também artesanato de palha que comercializam na referida feira.

Na América Latina, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo reconhecimento e afirmação dos direitos de minorias étnicas, fundamentalmente, comunidades negras rurais e povos originários. Embora tais formas de reconhecimento passem pela afirmação de direitos culturais, manutenção de práticas culturais e religiosas, as políticas afirmativas vêm tomando espaço no campo social, atravessando políticas públicas como a saúde, a educação, a habitação e a assistência social.

Considerando que os direitos das comunidades remanescentes de quilombo foram instituídos pelo Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, esta dissertação aborda os empreendimentos destinados ao presente segmento, mais especificamente a proveniente da Política de Assistência Social, neste caso o Programa Bolsa Família Federal.

A Assistência Social como política de proteção social configura-se como nova situação para o Brasil. A implantação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS – substância do Sistema Único de Assistência Social-SUAS - estabelece importantes

procedimentos técnicos e políticos em termos de organização e prestação de medidas socioassistenciais, além de nova processualidade no que diz respeito à gestão e ao financiamento das ações organizadas no âmbito dessa política.

Para a Política Nacional de Assistência Social (2004), a família é definida como “espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que precisa ser cuidada e protegida”. Esta percepção reflete ao que está expresso na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Orgânica da Assistência Social e no Estatuto do Idoso.

Apesar da família ser reconhecida pela Constituição Federal, a família brasileira, em especial a dos estratos mais baixos da sociedade, tem sofrido duras penalizações e o papel protetivo do Estado tem estado em segundo plano. A Política de Assistência Social passa a aferir à matricialidade sociofamiliar um papel de fundamental importância, eis a importância e a necessária implantação dos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é a unidade pública estatal responsável pela oferta de serviços continuados de proteção social básica (objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e o fortalecimento de vínculos) de assistência social às famílias, grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. É considerada a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS, quanto à garantia de acessos a serviços de proteção social básica com matricialidade socio-familiar e ênfase no território de referência, tendo como uma das diretrizes implementar serviços socioassistenciais em caso de trabalho com famílias indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Sarita Amaro (2005) em seu artigo “*a questão racial na assistência social: um debate emergente*” apresenta reflexões voltadas às organizações de ações efetivamente inclusivas dos afrodescendente na agenda da política de Assistência Social e potencialização de sua cidadania, a autora reforça que, efetivamente, a revolução paradigmática da assistência no caso da atenção às populações afrodescendente passa pela urgente articulação da assistência com outras políticas.

Conforme dados da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial do Governo Federal (SEPPIR)⁷ contabiliza-se, hoje, 3.250 comunidades quilombolas reconhecidas, com cerca de 2,5 milhões de pessoas. Em 2008, o total de comunidades quilombolas com terras tituladas no Brasil, alcançou 159 comunidades, o equivalente a 9.247 famílias. São 96 territórios quilombolas regularizados que somam 980.863.511 hectares.⁸

O tema *comunidades quilombolas* só veio entrar em pauta na agenda política do Governo Federal em 1995, com a realização do 1º Encontro Nacional das Comunidades Quilombolas, ocorrido em Brasília. Só a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR) e do Decreto n 4.887/2003, que trata da regularização das comunidades, seguidos do Programa Brasil Quilombola (PBQ), coordenado pela SEPPIR, é que o Estado, de forma mais estruturada, começa a buscar formas de dar respostas às demandas da presente população.⁹

Em 2007, o governo Federal lança a *Agenda Social Quilombola* que prevê investimentos de R\$ 2 bilhões em ações. Segundo informações da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR), o objetivo é atender 1.739 comunidades quilombolas em 22 estados, 330 municípios e 128 territórios rurais.

As ações serão realizadas, principalmente, em quatro eixos: acesso a terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos de cidadania. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) atuará, principalmente, nos dois últimos eixos. Atualmente, estão inscritas 13.533 famílias quilombolas no Cadastro Único, das quais 9.851 recebem o benefício do Programa Bolsa Família. (MDS, 2009)

⁷ - A SEPPIR criada em março de 2003 – fruto das negociações da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do Partido dos Trabalhadores – começou a ser concebida ainda durante a campanha presidência de 2008, com a formulação do Programa Brasil sem Racismo. Tem entre suas principais funções: promover a igualdade e a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação e demais formas de intolerância, com ênfase na população negra; acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do Governo Brasileiro para a promoção da igualdade racial; articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais.

⁸ - Dados da Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP) . www.cpis.org.br

⁹ - Ações estruturantes são desenvolvidas pelo governo federal junto às comunidades quilombolas, fazendo parte do Programa Brasil Quilombola.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 69,01 a R\$ 137,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 69,00), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. (MDS, 2009)

Conforme dados do MDS, em julho de 2009, o programa atendeu 11.233.127 famílias, numa abrangência de 5.564 municípios do território brasileiro, equivalente a 99,8% do total de municípios do Brasil. Do total de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, 41.706 (o equivalente a 0,37% do total de famílias) são atendidas no Estado do Amapá, sendo que 20.930¹⁰ são do município de Macapá, capital do Estado.

O Programa Bolsa Família tem como uma de suas prioridades o atendimento às comunidades tradicionais, dentre elas as comunidades remanescentes de quilombo. Vale ressaltar que nos inquéritos nutricionais realizadas no Brasil - Estudos Nacionais de Despesas Familiares (Endef), em 1974/1975; a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), em 1998 e a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), em 1995/1996 - ficou demonstrada uma tendência de redução da prevalência de desnutrição e também aumentou na prevalência de obesidade. Destaca-se, no entanto, que os inquéritos referidos não representaram comunidades tradicionais, como por exemplo, as comunidades quilombolas. (Santos et al. 2008)

Segundo informações do relatório da Chamada Nutricional Quilombola¹¹, a não inclusão desses contingentes de crianças nos inquéritos leva a estimativas de prevalências de desnutrição mais otimista que as realmente existentes, motivando afirmativas imprecisas de que as prevalências dos desvios antropométricos estariam dentro dos níveis de normalidade no país. Desta forma, são apresentadas no relatório dados de antropometria,

¹⁰ - Segundo dados do IBGE 2007, o município de Macapá-AP, possui uma população de 344.115 habitantes, o equivalente a 69.927 famílias (IBGE, 2001). Considera-se que o número de famílias em 2007 seja maior, uma vez que a última contagem foi em 2001. Mas se fizermos uma previsão do percentual de famílias atendidas pelo PBF no município de Macapá com os dados do IBGE de 2001, 29,9% das famílias do referido município são atendidos pelo PBF. Não sabemos informar no momento, quantas famílias são atendidas nas comunidades que serão realizada a pesquisa, dados que já foram solicitados via ofício ao MDS.

¹¹ - O MDS em 2008 publicou o relatório da pesquisa, intitulada: "POLÍTICAS SOCIAIS E CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA: ESTUDOS SOBRE CONDIÇÕES DE VIDA NAS COMUNIDADES E SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS.", fazendo parte do Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, nº 09. do referido ministério.

bem como das condições nutricionais das crianças de 0 a 60 meses, das comunidades quilombolas, confirmando a hipótese levantada, ou seja, as crianças apresentam retardo de desenvolvimento devido à desnutrição crônica. As informações adquiridas na chamada nutricional levaram o governo federal a pensar políticas de ações específicas para as comunidades quilombolas, dentre elas o *Programa Bolsa Família* que hoje possui 13.533 famílias quilombolas incluídas no Cadastro Único, das quais 9.851 recebem o benefício.

Destacamos que o trabalho de historicização das ações afirmativas aqui mencionadas não foi feita somente para mapear a totalidade de mobilizações empreendidas nesse complexo processo. A intenção é demonstrar que longe de se constituírem um projeto político e social, as ações afirmativas, no Brasil, fazem parte de uma trajetória histórica empreendida pelo movimento negro, correspondendo, sobretudo, a reivindicações pela criação de políticas públicas que tenham por objetivo reverter as desigualdades raciais, uma vez que essas são tomadas como dívidas deixadas pelo Estado. É nesse sentido que as mobilizações em torno da elaboração de políticas de Assistência Social, contempladoras de um recorte racial são anunciadas.

Ressaltamos, entretanto, que optamos por não chamar de ações afirmativas as medidas tomadas pelos atores políticos envolvidos com a articulação entre Assistência Social e recorte racial. Essa escolha é justificada por duas percepções: a primeira diz respeito ao fato de que esses atores não estão, pelo menos ainda, propondo medidas dentro da política de assistência social, voltadas exclusivamente para os afrodescendentes. A segunda diz respeito ao fato de que mesmo as medidas já implementadas e tomadas como uma vitória do movimento (como a identificação do público prioritário ao Programa Bolsa Família Federal (dentre eles as comunidades remanescentes de quilombo) são medidas de caráter “universalistas” que, portanto, não podem ser, rigorosamente, chamadas de afirmativas. Porém, ressaltamos ainda que enquanto não alcançamos a plena universalização das políticas públicas, as ações afirmativas são válidas e importantes para redução da desigualdade social.

Com relação a presente dissertação, realizamos, primeiramente, o levantamento do número de famílias atendidas pelo PBF nas três comunidades em evidência e verificamos como está sendo realizado o monitoramento destas famílias pela Secretaria Municipal de

Trabalho e Assistência Social de Macapá - SEMTAS. Ou seja, quais as ações que a referida secretaria desenvolve junto às referidas comunidades?

Verificamos também o processo de mobilização e inclusão do tema na agenda política governamental, uma vez que, a ausência de qualquer ação do Estado nesses territórios fez com que, por muitos anos, se desobrigasse a gestão pública, nos diversos níveis, de promover e reconhecer não apenas a existência, mas a grande contribuição que essas populações deram e vêm dando para a manutenção de valores culturais e organizativos (MDS/2005).

Desta forma, a relevância social da presente pesquisa tem a possibilidade de revelar os avanços da política de Assistência Social para as comunidades remanescentes de quilombo e seus novos desafios, considerando que há muito a ser realizado pela esfera Estadual e Municipal no sentido da garantia de melhoria da qualidade de vida da população estudada.

Assim, partimos da seguinte questão: as comunidades remanescentes de quilombo, por meio de extensa luta do movimento afrodescendentes no Brasil, alcançam a inclusão do tema na agenda política do Governo Federal, obtendo importantes avanços na implantação de políticas públicas destinada ao referido segmento, principalmente no que tange a Assistência Social. A indagação é: Houve avanços no âmbito do SUAS no que tange ao atendimento às comunidades remanescentes de quilombo, em Macapá? A questão quilombola já entrou na agenda política da esfera municipal e estadual?

O objetivo geral do presente trabalho é *colaborar com os resultados referentes à implementação de políticas de assistência social junto às comunidades remanescentes de quilombo*, para tanto, partimos dos seguintes objetivos específicos:

- 1) *identificar mudança nas condições sócio-econômicas das famílias incluídas no Programa Bolsa Família, pertencentes às comunidades remanescentes de quilombo estudadas;*
- 2) *mapear as características da participação dos moradores das comunidades remanescentes de quilombo, no processo de implementação da Política de Assistência Social;*
- 3) *mapear a atuação da gestão Municipal da Assistência Social de Macapá, junto às comunidades remanescentes de quilombo.*

A missão da avaliação no campo da política social e assistencial é de realimentar ações, buscando dimensionar resultados na alteração da qualidade de vida da população beneficiária, ou ainda, mais precisamente, repensar as opções políticas e programáticas. (Carvalho, 2007). Neste sentido, para alcançar nossos objetivos, partimos da análise de dados qualitativos obtidos na realização de um conjunto de entrevistas com profundidade.

As entrevistas foram realizadas com uso de gravador, a partir de roteiro previamente estabelecido. Trabalhamos com 04 roteiros, dois voltados para o objetivo 1, o terceiro para o objetivo 2 e o quarto para o objetivo 3.

Trabalhamos com dados qualitativos para viabilizar a compreensão subjetiva dos processos que engendram os possíveis resultados da política de assistência social, a possibilidade e a impossibilidade de mudanças na qualidade de vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família, a participação dos moradores no processo de implementação da política de assistência social e a atuação da gestão municipal da referida política junto às comunidades em questão.

Buscamos, portanto, observar nas falas dos entrevistados a estrutura de relações objetivas e subjetivas na qual estão inseridos. Como afirma Bourdieu (1997, p. 704):

“... certos pesquisados, sobretudo os mais carentes, parecem aproveitar essa situação como uma ocasião excepcional que lhe é oferecida para testemunhar, se fazer ouvir, levar sua experiência da esfera privada para a esfera pública; uma ocasião também de se *explicar*, no sentido mais completo do termo, isto é, de construir seu próprio ponto de vista sobre eles mesmos e sobre o mundo...”

Visando a reduzir ao máximo as interferências absolutamente inevitáveis seguimos as indicações feitas por Bourdieu (1997), com relação à adoção de uma “escuta ativa metódica”, na qual deve o pesquisador desenvolver em relação ao agente social entrevistado:

“Para que seja possível uma relação de pesquisa o mais próxima possível do limite ideal, muitas condições deveriam ser preenchidas: não é suficiente agir, como o faz espontaneamente todo “bom” pesquisador, no que pode ser consciente ou inconsciente controlado na interação, principalmente o nível da

linguagem utilizada e todos os sinais verbais ou não verbais próprios a estimular a colaboração das pessoas interrogadas (...) quando o interrogador está socialmente muito próximo daquele que ele interroga, ele lhe dá, por sua permutabilidade com ele, garantias contra a ameaça de ver suas razões subjetivas reduzidas às causas objetivas; suas escolhas vividas como livres, reduzidas aos determinismos objetivos revelados pela análise (...) encontra-se também assegurado nesse caso um acordo imediato e continuamente confirmado sobre os pressupostos concernentes aos conteúdos e às formas da comunicação.” (1997, pp. 696, 697)

Para alcançarmos o objetivo 1 acima descrito fizemos primeiramente a seleção de três famílias (em cada comunidade), todas beneficiárias do Programa Bolsa Família¹² (com dois anos de inclusão no programa), alcançando um total de 09 famílias entrevistadas. As informações colhidas nas entrevistas permitem-nos analisar as mudanças ocorridas na qualidade de vida dos beneficiários e conhecer os motivos da não inclusão das famílias não beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Consideraremos indicador de mudanças qualitativas de vida as famílias que nos últimos dois anos de inclusão do PBF:

- foram incluídas em programas complementares, como de trabalho e geração de renda e desenvolvem outras atividades de obtenção de renda,
- o tempo de duração dos alimentos no mês antes e depois da entrada no Programa,
- a falta ou não de alimentos antes e depois da entrada no Programa,
- a introdução de novos alimentos na dieta da família,
- o acesso a crédito e,
- a volta à escola dos adultos, na casa.

Verificamos, também, nas entrevistas a percepção do beneficiário sobre o PBF e a política de assistência social em geral.

¹² - Solicitamos ao MDS, por meio de ofício, a relação das famílias incluídas no Programa Bolsa Famílias das três comunidades abordadas no presente projeto, por meio desta informação selecionarão uma família em cada comunidade, levando em consideração as famílias que possuam dois anos ou mais no programa. Quanto às famílias não beneficiárias utilizaremos a relação das famílias selecionadas no CADÚNICO, mas que ainda não foram incluídas no PBF.

Quanto ao objetivo 02, entrevistamos o presidente e o vice-presidente da Associação de Moradores de cada uma das comunidades estudadas, alcançando um total de 06 lideranças. Avaliaremos a percepção dos mesmos sobre a sua comunidade, bem como o nível de envolvimento com a mesma, a sua percepção sobre o PBF e sobre a Política de Assistência Social.

Para alcançarmos o objetivo 03 entrevistamos 04 profissionais, sendo 01 Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social de Macapá, 01 da Secretaria Municipal de Assistência Social e 02 Assistentes Sociais dos CRAS que funcionam próximo à Comunidade do Curiaú, considerando que é a única comunidade que conta com um CRAS próximo à área de abrangência. Nas entrevistas, verificamos a percepção do profissional sobre as comunidades remanescentes de quilombo, a sua percepção sobre o Programa Bolsa Família, além de mapear as ações de proteção social que são desenvolvidas junto a tais comunidades.

A dissertação estrutura-se em três capítulos. O *primeiro* capítulo aponta para o processo de inclusão da questão quilombola na agenda política do Governo Federal, partindo da discussão historiográfica sobre o tema. O *segundo* capítulo retrata a Política de Assistência Social brasileira na perspectiva da proteção social. E, o *terceiro* capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada nas referidas comunidades e junto aos assistentes sociais, para então apontar os possíveis avanços, entraves e desafios para política de Assistência Social junto às comunidades quilombolas.

CAPÍTULO I - A QUESTÃO QUILOMBOLA NO BRASIL

“Articular historicamente o passado não significa conhecê-lo “como ele de fato foi”. Significa apropriar-se de uma reminiscência, tal como ela relampeja no momento de um perigo.” (Walter Benjamin. Sobre o conceito de História)

O debate historiográfico

Enquanto projeto político a questão quilombola atravessou séculos de história para alcançar o *status* de direito constitucional. Por meio de um processo de longa duração histórica ampliou-se, tornando-se parte de um projeto político nacional voltado para a construção de uma sociedade mais democrática e justa. É este processo que abordaremos no presente capítulo, partindo da discussão historiográfica empreendida no Brasil.

O tráfico de escravos através do Atlântico foi um dos grandes empreendimentos comerciais e culturais que marcaram a formação do mundo moderno e a criação de um sistema econômico mundial. As Américas, assim como outros lugares do mundo, colocaram em situação de escravidão a vida de muitos homens e mulheres, que segundo Reis e Gomes (1996) chegaram a cerca de 15 milhões. Segundo os mesmos autores:

“... a participação do Brasil nessa trágica aventura foi grande. Para o Brasil estima-se que vieram perto de 40% dos escravos africanos. Aqui, não obstante o uso intensivo da mão-de-obra cativa indígena foram os africanos e seus descendentes que constituíram a força de trabalho principal durante os mais de trezentos anos de escravidão. E a escravidão penetrou cada um dos aspectos da vida brasileira imprimindo marcas próprias sobre vários aspectos da cultura material e espiritual deste país, sua

agricultura, culinária, religião, entre outros". (Reis e Gomes, 1996, p. 09)

A resistência à escravidão foi marcante. O escravo negociava espaços de autonomia com os senhores. Houve, no entanto um tipo de resistência que poderíamos caracterizar como a mais típica da escravidão - e de outras formas de trabalho forçado. Trata-se da fuga e formação de grupos de escravos fugidos. Segundo Reis e Gomes (1996, p. 10) "a fuga que levava a formação de grupos de escravos fugidos, as quais sempre se associavam outras personagens sociais (como os indígenas), aconteceu nas Américas onde vicejou a escravidão. Estes agrupamentos de escravos fugitivos ganhavam diferentes nomes. No Brasil eram chamados principalmente *quilombos* e *mocambos* e seus membros, *quilombolas*, *calhambolas* ou *mocambeiros*."

Dentre os fenômenos bastante estudados na América, temos o *aquilombamento*, embora, segundo Reis e Gomes (1996) a qualidade e a quantidade de estudos variem de lugar para lugar. "No Brasil essa memória não é absolutamente apagada, se consideradas as comunidades chamadas de *remanescentes de quilombos* que realmente podem traçar seu passado até agrupamentos constituídos antes da abolição, em 1888" (Reis e Gomes, 1996 p.10). Grande parte dos historiadores, principalmente no Brasil, se baseia nas lembranças dos remanescentes ou de relatos escritos por pessoas de fora, amiúde pela pena de membros das forças repressoras.

Nos anos 30 do século XX, é que iriam aparecer estudos e reflexões mais sistemáticas sobre os quilombos. Autores como Nina Rodrigues, Arthur Ramos e Edson Carneiro dedicaram mais atenção ao tema dando-lhe um viés mais culturalista. Segundo essa corrente, a organização social dos quilombados era identificada a um esforço "contra-aculturativo", uma resistência à "aculturação" européia a que eram submetidos os escravos na senzala. Nina Rodrigues e Edson Carneiro viam em Palmares um verdadeiro Estado africano no Brasil. É a visão do quilombo como um projeto restauracionista, no sentido de que os fugitivos almejavam restaurar a África neste lado do Atlântico.¹³

Segundo Reis (1996), desde o final dos anos 1950, com a ascensão dos movimentos de esquerda e dos movimentos negros, os estudos sobre rebeldia escrava ocuparam espaços

¹³ - Sobre esta compreensão ver: Raimundo Nina Rodrigues, *Os africanos no Brasil*, 5ª edição., São Paulo, Editora Nacional 1977, cap. 3; Arthur Ramos, *O negro Brasileiro*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1935; Edison Carneiro, *O quilombo de Palmares*, 4ª edição., São Paulo, Nacional, 1988.

no meio acadêmico. No período 1920 a 1930, surgiram as organizações negras, como o *Centro Cívico Palmares*, fundado em 1927, ressaltando os estudos sobre o Quilombo de Palmares. Essas organizações forneceriam líderes e ideias para *Frente Negra Brasileira* na década seguinte. Ao mesmo tempo intelectuais marxistas da época, como Aderbal Jurema, escreviam sobre revoltas escravas como episódios da luta de classe no Brasil.¹⁴

Em 1959 os estudos sobre quilombos foram retomados numa perspectiva marxista por intermédio da obra de Clovis Moura, *Rebeliões da Senzala*, publicado pela Editora Zumbi. Neste momento vários estudiosos, uns ligados à Universidade de São Paulo (USP)¹⁵, buscavam romper com a concepção de que tivemos no Brasil relações escravistas em geral harmoniosas, como retrata a obra de Gilberto Freire – *Casa Grande e Senzala* – publicada em 1930. Segundo Reis e Gomes (1996), Clovis Moura, José Alípio e Décio Freitas entre outros autores, vão dar ênfase à resistência escrava, conferindo ao fenômeno quilombola uma visão historiográfica, assim descreve o autor (p.13):

“A inclinação predominante dessa historiografia era definir a resistência negra nos quilombos como negação do regime de cativo por meio de criação de uma sociedade alternativa livre. Retornando, então, por outro meios, à tese da marginalização e do isolamento do quilombo, geralmente, tomando por base o modelo Palmarino e apontando ao mesmo tempo a incapacidade dos quilombolas de propor a destruição do regime escravocrata como um todo. Os rebeldes não teriam alcançado o “nível” de consciência de classe necessário para dar esse passo definitivo da luta assim como eram incapazes de decifrar as “leis” que supostamente regem as transformações sociais”.

Para Reis e Gomes (1996) a problemática cultural e a influência marxista perduraram até os anos 1980 e 1990, muitos dos estudos baseiam-se nesses paradigmas, porém, os debates foram atualizados a partir de novas perspectivas historiográficas na qual incorporaram ao seu universo de preocupações os aspectos simbólicos e rituais da vida em

¹⁴ - João Jose Reis (1996) menciona a ligação de Edison Carneiro, estudioso de Palmares, com o Partido Comunista Brasileiro, razão porque foi perseguido e encontrou refúgio no candomblé de sua amiga D. Aninha a famosa mãe de santo do Axé Opô Afonja. Ressaltando que o socialista mestiço, Edison Carneiro, teve dupla militância, na esquerda e no movimento negro, como atesta seu empenho contra o racismo e a perseguição dos Candomblés..

¹⁵ - Os chamados revisionistas da Escola Paulista. A respeito leia-se Florestam Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni.

sociedade contextualizando-os, historicamente, por intermédio da antropologia social. Assim: “reflete-se nesses novos estudos a preocupação pela pesquisa documental, com a descoberta e análise de fontes manuscritas e orais que ampliam bastante nosso conhecimento sobre quilombos em varias regiões do Brasil e apontam para uma complexa relação entre os fugitivos e os diversos grupos da sociedade em torno deles.”(pp.13,14)

Dentre os autores que retomam no final do século XX, a discussão sobre os quilombos temos Ronaldo Vainfas (1996), em *Deus Contra Palmares - Representações senhoriais e ideias jesuítica*, discute essa opção divina, que no Brasil colonial envolveu diversas personagens da Igreja Católica que se dispuseram a pensar aquela comunidade quilombola. Os jesuítas foram os que mais escreveram sobre a escravidão, não refletiriam diretamente sobre Palmares. Com exceção, ao jesuíta Antonio Vieira, que em seu parecer descartou a possibilidade de uma missão pacificadora à Serra da Barriga¹⁶, sendo os aquilombados considerados por ele irredutíveis a uma relação pacífica. Antonio Vieira e outros jesuítas refletiriam sobre a escravidão, mas apontavam reformas que viessem trazer uma relação harmoniosa com intuito de diminuir as revoltas como as que ocorreram em Palmares. Esta pretensão é bem demonstrada em um trecho do relatório do mesmo, citado por Vainfas (1996, p. 78), o que nos leva a perceber que para os jesuítas há uma total incompatibilidade entre cristianização e liberdade no caso dos negros:

“Porém, esta mesma liberdade seria a total destruição do Brasil, porque reconhecendo os demais negros que por este meio tinham conseguido o ficar livre, cada cidade, cada vila, cada lugar, cada engenho seriam logo outros tantos palmares, fugindo e passando-se aos matos com todo o seu cabedal, que não é mais que o próprio corpo.”

É importante também mencionar o estudo de Ronaldo Vainfas sobre o papel da Igreja no combate as ações de Palmares - os jesuítas não lograriam êxito no propósito de

¹⁶ - A Serra da Barriga está situada no município de União dos Palmares, distante 100 kms de Maceió, Alagoas. É um sítio histórico onde se localizava o Quilombo dos Palmares. Na década de 80, foi reconhecida pelo governo federal como monumento histórico e em 21 de março de 1988 passa a ser considerada como monumento nacional pelo Decreto nº 95.855. A Fundação Cultural Palmares recebeu, por termo de entrega concedido pela Secretaria do Patrimônio da União Federal, em 7 de abril de 1998, certidão a qual passa para a sua responsabilidade, a manutenção e preservação do sítio histórico da Serra da Barriga.

erigir uma escravidão cristã no Brasil - e num momento recente da história do quilombo, ou melhor, das comunidades remanescentes de quilombo, a Igreja, neste caso a católica, com a atuação da Pastoral da Terra, marca seu papel no processo de lutas e conquistas contemporâneas.

Outro estudo recente é de Eurípedes Funes (1996), realizado no Pará, na região conhecida como baixo Amazonas, o autor estuda comunidades remanescentes de quilombos, usando fontes orais e escritas. O estudo realizado por Funes (1996) demonstra que nem todas as sociedades formadas pelos negros fugidos da escravidão desapareceram com a extinção de seus respectivos quilombos, como sugerem vários estudos historiográficos sobre agrupamentos de negros, analisados sob a ótica formação/destruição.

Na presente pesquisa, Funes (1996) mostra uma temática pouco estudada pelos historiadores que é a compreensão de que as constituições dos quilombos demonstram a resistência do negro à sociedade escravista e que, na atualidade, essas comunidades permanecem através de seus remanescentes. O autor reforça a importância do estudo utilizando a memória histórica dos membros da comunidade, assim diz:

“Nesse sentido, a memória constitui elemento de significativa importância à reconstituição do processo histórico. Nas comunidades remanescentes de mocambos ela está mais viva entre os velhos, netos e bisnetos de mocambeiros, guardiões das histórias que seus antepassados lhes contavam. É a eles que se recorre, para ampliar os horizontes da pesquisa sobre essas organizações sociais. Um dos critérios básicos para escolher os interlocutores é que sejam descendentes de quilombolas e depositários de uma memória que mesmo, narrada de forma individual, expresse lembranças coletivas.” (p. 468)

Dentre os relatos dos moradores da comunidade do Curuá¹⁷, Funes menciona o relato de Maria Francisca, moradora dos Trombetas, demonstrando um sentimento presente nos membros da comunidade hoje - o sentimento absoluto de liberdade, que faz do passado dos avós uma utopia, assim diz:

¹⁷ - Curuá é um rio que atravessa o município de Alenquer, oeste do Pará, região também conhecida como baixo Amazonas. Várias comunidades quilombolas estão presentes nesta região.

“o que eu lamento e fico sentida é ver nossa mesa tomada pelos outros e nós ficamos olhando com fome sem podê comê. Isso eu lamento muito. Que o tempo dos meus avós, que eu me criei, isto aqui tudo era liberto, nós não tinha preocupação: ah! não tem comida, pega um peixe, pega uma tartaruga e nós vamos comê...hoje em dia, nós temos saudades. Se nós pega uma tartaruga, nós temo que comê escondido, senão vamos preso, vamos surrado, aqui dentro de nossa terra, tenho bastante saudade do tempo da liberdade, tempo que passou.” (1996, p. 493)

O presente relato nos remete as demandas que as comunidades remanescentes de quilombo apresentam tanto para estudos futuros como para políticas de ações de reconhecimento e valorização, Funes (1996, p. 493) finaliza o seu ensaio com uma afirmação interessante: *“Novas realidades, novos enfrentamentos, novas lutas. É a história.”* Marcando o que é a questão quilombola hoje, ou melhor, o que significa a questão quilombola pós a Carta Magna de 1988 e seus desafios futuros.

O processo histórico referendado acima nos remete à concepção de que a esperada abolição do trabalho escravo, não alterou substancialmente as condições de vida de grupos negros, bem como o controle e exploração da terra. A dinâmica de territorialização étnica passou a ser operacionalizada pelos africanos escravizados e seus descendentes como mecanismos de sobrevivência. É como bem aponta Leite (2008, p. 966): *“Enquanto para os índios a solução contra o extermínio foi o aldeamento e a tutela estatal, para os negros restou a longa etapa de marginalização social e política da qual decorreu uma lógica de segregação sutil, disfarçada pela ideologia da mestiçagem”.*

Leite (2008, p.968) parte de uma interessante discussão na qual fundamenta a nossa análise sobre a questão quilombola no Brasil, a autora parte de argumentação histórica para reforçar a importância do presente movimento, retratando a forma desigual como a população negra foi se instalando nas regiões brasileira. Considerando ainda que a forma de ocupação das terras em todo o Brasil, deu-se por meio da lógica da expulsão dos indígenas e dos negros, da exploração da mão-de-obra compulsória dos africanos e seus descendentes. A territorialidade negra foi desde o início engendrada pelas e nas situações de tensão e conflito. Na atualidade, reintroduzir esse debate nos leva a perceber e comparar situações

que ocorreram em séculos passados, mas que persistem com força no mundo contemporâneo.

A territorialidade de grupos negros constituiu-se, na maioria dos casos, pela necessidade dos mesmos serem obrigados a mudar de lugar sucessivamente, concebendo esses lugares como pontos fixos, compondo o que Leite denomina de “*Cartografia Negra*” (2008, p. 968).

Essa realidade faz dos negros integrantes de um segmento desvalorizado e desqualificado, sobrevivendo da oferta de trabalho nos setores em expansão como a construção civil, como bóias-frias, safristas ou posseiros, e, principalmente, na economia informal. Realidade muito bem referendada por Leite (2008), quando a mesma diz:

“Nas áreas rurais, a desinformação, o esgotamento das terras, o aumento demográfico e principalmente a chegada avassaladora das agroindústrias vão ampliando, ao longo dos anos, os níveis de conflito, o êxodo e a desagregação dos grupos familiares, e, com eles, também os estigmas e as intolerâncias étnicas. A chegada do grande capital em algumas áreas tem tido como consequência imediata a reedição de critérios étnicos por meio do discurso do colono empreendedor, capaz de levar adiante essa nova fase do desenvolvimento. Essa chegada do capital transnacional enfatizou de forma ainda mais violenta as diferenças sociais pela segregação espacial e social dos negros nos bairros, nas escolas, nos clubes – para além da tão propalada democracia racial brasileira.” (p. 968)

É por este viés de análise que a garantia de direitos para a população quilombola, no Brasil, se coloca hoje como objeto privilegiado de estudo, não apenas pelo seu impacto no que se refere à expansão dos direitos para os setores subalternizados, mas também pelos entraves à sua efetiva realização que passa pela questão de construção da identidade étnica como resultado de um exercício coletivo de interpretação constitucional¹⁸, como pela garantia de direitos especiais relativos ao acesso diferenciado de direitos sociais, como educação, assistência social, trabalho, saúde e segurança, a demandar do Estado á

¹⁸ - Fazem parte do processo de interpretação do texto constitucional não apenas legisladores, juízes, mas atores da sociedade civil, formadores de opinião e as próprias comunidades interessadas. Para maiores detalhes sobre o assunto ver Tese de Doutorado: FIGUEIREDO, André. “O caminho quilombola: interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos”, 2008.

aplicabilidade de políticas afirmativas¹⁹. Marca esta discussão a pesquisa realizada por José Maurício Arruti, muito bem detalhada em sua obra: “*Mocambo – Antropologia e História do processo de formação quilombola*”, publicada em 2006.

Impasses do artigo 68 e as ações contemporâneas

Segundo Arruti (2006), o ano de 1988, em que se realizava a Assembléia Constituinte e se comemorava o centenário da Lei Áurea, foi marcado por um revisionismo histórico da escravidão e de sua abolição no Brasil, trazendo as relações raciais e as condições sociais do negro brasileiro para a pauta dos debates públicos como nunca antes acontecido. Foi nesse contexto que o artigo 68 – ADCT – “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*” - que atribui direitos territoriais à *comunidade remanescentes de quilombos* e que foi inserido sem maiores discussões ao texto Constitucional, sendo de fato aplicada em 1995.

O retorno ao tema dos quilombos após sete anos de promulgação da Carta Magna, segundo Arruti (2006), deveu-se, principalmente, pelos impactos sociais que o artigo 68-ADCT trouxe, expandindo-se por vários estados, ganhando destaque na imprensa e tornando-se objeto de debates políticos e análises acadêmicas. Nessas discussões, fundamentalmente orientadas pela necessidade de responder às demandas de natureza jurídica e legislativa, a questão que desponta como central é a da própria definição do que foram, historicamente, os quilombos, na expectativa de, a partir daí, poder discernir os critérios de identificação daquelas comunidades “remanescentes”.

O debate em torno da melhor interpretação para o artigo 68-ADCT contou com a participação de Antropólogos. Através da Associação Brasileira de Antropologia, tendo os mesmos assumido o protagonismo do processo interpretativo do artigo constitucional,

¹⁹ - Quanto às ações afirmativas, conforme analisa GILLIAM (2000), foram criadas nos Estados Unidos na década de 1960, as chamadas *políticas de ação afirmativa*, que objetivavam garantir a grupos minoritários – principalmente aqueles compostos por negros e mulheres – o acesso ao mercado de trabalho e ao ensino superior, tinham seus princípios ligados ao *Movimento pelos Direitos Cívicos*, o qual incluía a luta pela criação da *Lei dos Direitos Cívicos de 1964*. No Brasil, o debate acerca da criação desse tipo de medida só veio tomar fôlego e ganhar espaço na agenda política do Governo Federal a partir de 1990. As escolhas das *ações afirmativas* como instrumentos de reversão dos quadros de desigualdade racial não encontra consenso nos Estados Unidos e nem no Brasil, no Brasil elas suscitam acaloradas discussões que remetem ao modo como as relações raciais são discutidas e analisadas.

oferecendo um conjunto organizado de significados que foi consolidado, no decorrer dos anos, em peças legislativas e regulatórias, em políticas de governo e em decisões judiciais.

Para Figueiredo (2008), a interpretação do texto constitucional trouxe na contra mão a organização de um forte movimento de oposição às políticas quilombolas, principalmente, no campo político. “ *Uma análise tanto dos discursos contrários, quanto dos atores que se mobilizam em torno deles, entretanto, revela que esta oposição não se encontra no campo dos debates raciais, mas em outro, o dos interesses agrários, angariando as objeções do agronegócio e de políticos ligados aos seus interesses.*” (p. 7)

Outra questão presente na discussão teórica sobre os quilombos é o uso da expressão “remanescentes de comunidades de quilombos”, usada no texto final do artigo 68 - ADCT, uma vez que esta expressão irá dificultar a compreensão do processo e criar vários impasses conceituais.

A noção de “remanescente”, como algo que já não existe ou em processo de desaparecimento, e de “quilombo”, como unidade fechada, igualitária e coesa, tornou-se extremamente restritiva. Mas foi, principalmente, porque a expressão não respondia à autodenominação destes mesmos grupos, e por se tratar de uma identidade ainda a ser politicamente construída, que suscitou tantos questionamentos. Desta forma, exigiu-se o esforço interpretativo do processo como um todo por parte dos intelectuais e militantes, bem como das próprias comunidades, sem as quais, seria impossível a aplicabilidade jurídica do artigo O impasse estava formado, sobretudo porque o significado de quilombo que predominou foi a versão do *Quilombo dos Palmares*, como unidade guerreira constituído a partir de um suposto isolamento e auto-suficiência. Parecia difícil compreender uma demanda por regularização fundiária a partir de tal conceito.

Nesse sentido, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) foi convocada pelo Ministério Público para colaborar na instrução dos processos referentes à aplicação do preceito constitucional. Em outubro de 1994, reuniu-se o Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais para elaborar um conceito de “*remanescentes de quilombo*”. O documento procurou desfazer os equívocos referentes à suposta condição remanescente, ao afirmar que contemporaneamente, portanto, o termo não se referia a resíduos arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica.

O documento posicionava-se criticamente em relação a uma visão estática do quilombo, evidenciando seu aspecto contemporâneo, organizacional, relacional e dinâmico, ou seja, o quilombo deveria ser pensado como um conceito que abarca uma experiência historicamente situada na formação social brasileira. “*No que diz respeito à territorialidade desses grupos, a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, predominando seu uso comum (...) caracterizando diferentes formas de uso e ocupação de espaço, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade*” (Figueiredo, 2008, pp. 51,52). Assim, encontram-se presentes todos os elementos característicos da chamada *ressemantização*²⁰ da categoria remanescentes de quilombos - a definição de quilombo como um grupo étnico com identidade auto-atribuída, a modalidade coletiva de apropriação da terra e a organização social baseada em laços de reciprocidade.

Em 1995, a interpretação da ABA seria acolhida pelo Ministério da Cultura, responsável pelo estabelecimento das normas para a “identificação e delimitação das Terras ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, de modo geral, também auto denominadas Terras de Preto (...)” (Portaria nº. 25, de 15 de agosto de 1995). Em 1998, uma nova portaria da FCP reafirmaria tal aceitação do conceito *ressemantizado* e, ainda em 1995, o termo *comunidade remanescente de quilombo* viria a aparecer, novamente, em uma portaria do INCRA relativa à *demarcação e titulação* dos territórios (Portaria INCRA/P/nº 307, de 22 de novembro de 1995). Reforçando a compreensão de que o direito garantido pelo Artigo 68 – ADCT é direito coletivo, das *comunidades* e não individual dos remanescentes. (Figueiredo, 2008)

A regularização dos territórios quilombolas também é marcada pelos interesses políticos que o tema se insere. Em 2003, o decreto presidencial nº 4788/2003, tem sua importância na definição das condições de execução das ações de regularização. O referido decreto revogou um decreto do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) de 2001, incorporou boa parte dos debates em torno do Projeto de Lei de 1997 que havia sido vetado

²⁰ Arruti elenca os três paradigmas presentes na “ressemantização”: a subjetivação do termo “remanescentes”, que, além de estabelecer a analogia com a questão indígena, justifica o direito pela ancestralidade, e não pelos resquícios (“reminiscências”), dando à formulação um sentido coletivo; o conceito de “terras de uso comum”, que investe a categoria da noção de territorialidade, além do pressuposto da autonomia jurídica; finalmente, “etnicidade”, a lançar as bases para a conceituação de quilombos como grupos definidos a partir da identidade coletiva (op. cit., pp. 79-97).

por FHC.²¹ O decreto 4788/2003 estabeleceu o INCRA como o responsável pelo processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas, incorporou o direito destas ao autoreconhecimento (adequada às determinações da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT)²², restituiu a possibilidade de desapropriações e, finalmente, estabeleceu que a titulação efetua-se em nome da entidade representativa da comunidade, dando um caráter coletivo e não de indivíduos, como outrora era dada.

Outro aspecto importante do referido decreto é ter dado a terra a dimensão conceitual de território, incluindo não só a terra diretamente ocupada no momento específico da titulação, mas todos os espaços que fazem parte de seus usos, costumes e tradições e às reminiscências históricas que permitem perpetuar a memória. As ações de regularização só seriam retomadas na prática, com a edição das Instruções Normativas internas ao INCRA, em 2005.²³

A Instrução Normativa (IN) n.º 20/2005 trazia como principal novidade para esses estudos a exigência de um relatório antropológico de caracterização histórica, econômica e sócio-cultural. Tal exigência trouxe uma nova demanda ao INCRA, qual seja a necessidade de que fossem contratados antropólogos ou firmados convênios com universidades para que o relatório pudesse ser viabilizado. Apesar de ser um fator a mais de morosidade no

²¹ - Segundo Arruti (2009, p.) o governo de FHC produziu três peças acerca do citado artigo constitucional: uma Medida Provisória, transformada em um Decreto presidencial em 2001 (nº 3.912, de 10.09.2001), um parecer da Casa Civil (nº 1490, de 10.09.2001) e a Mensagem Presidencial 370, de 2002, publicada como justificativa do veto ao Projeto de Lei de 1997, que já estava pronto para ser sancionado. O fundamental dos seus argumentos e impedimentos pode ser resumido nos seguintes pontos: (a) 2001 era estabelecido como prazo máximo para encaminhamento das demandas por regularização fundiária quilombola, depois do que elas dependeriam de votação de lei especial; b) entre os critérios de reconhecimento passava-se a exigir que as comunidades comprovassem uma história de cem anos de posse pacífica” da terra desde 13 de maio de 1988, até a data de promulgação da Constituinte de 1988; c) as terras destinadas aos remanescentes de quilombos passavam a ser consideradas não passíveis de desapropriação, porque se supunha serem todas devolutas; d) declarava que o direito estabelecido na Constituição dizia respeito aos indivíduos “remanescentes das comunidades de quilombos” e não às “comunidades remanescentes de quilombos. Este último ponto era acrescido como estratégia de descaracterizar os direitos territoriais quilombolas como direitos coletivos, de forma a impedir a continuidade a atuação do Ministério Público.

²² - Trata-se de um instrumento internacional que vigora no Brasil desde 2003 e assegura, dentre outras disposições, que o critério para determinar a identidade de um povo indígena ou tribal (onde estão incluídos os quilombolas) é a “consciência de sua identidade” (artigo 1º, item 2). Garante também a tais grupos o direito à propriedade e posse de suas terras, estabelecendo a necessidade de consulta sobre todas as medidas que possam afetá-los.

²³ - A Instrução Normativa do INCRA de 2005, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinvasão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

encaminhamento dos processos de titulação, as exigências do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) da IN n.º 20/2005 ainda eram minimamente viáveis de serem realizadas e concluídas. Segundo Arruti (2009), no ano de 2008, o órgão só publicou 10 portarias de reconhecimento e somente 19 RTIDs, não chegando a titular nenhuma terra, contra apenas duas titulações no ano de 2007. As 23 comunidades quilombolas com terras tituladas em 2008 decorrem, exclusivamente, de processos movidos pelos governos estaduais do Pará, Piauí e Maranhão²⁴

O que expomos acima nos leva a entender que quando o quilombo passa paulatinamente a condensar, a integrar diversas noções de direito que abrange não só a terra, mas todos os demais direitos sociais até então negados a essas populações; quando o direito vai do campo à cidade, do individual ao coletivo; e, principalmente, quando o quilombo como direito confronta projetos e modelos de desenvolvimento, quando o quilombo deixa de ser exclusivamente o direito a terra para ser a expressão de uma pauta de mudanças, vemos a força daquilo que veio a ser caracterizado como “Projeto Quilombola”.

Percebemos ainda, como a questão quilombola vai pouco a pouco se instituindo como direito e como isto é fruto de um movimento de *longa duração* na história brasileira, um movimento persistente e constante de reação às formas de subordinação dos africanos tidos, anteriormente como seres inferiores. Esse é um processo profundo e constante que, é claro, não ocorre somente nas fronteiras nacionais, mas em todas as Américas, reforçando assim a necessidade e importância do fortalecimento do movimento social do presente segmento.

Consideramos importante mencionar aqui as idéias de Castells (1999),²⁵ pois o autor demonstra o papel jogado pelas identidades coletivas no mundo pós-moderno. Para isso, inicia lembrando que uma nova forma de organização social está sendo difundida em todo mundo, abalando instituições e transformando culturas, por meio da globalização, que por sua vez é desafiada por expressões poderosas de identidades coletivas, que questiona o Estado-nação e coloca em xeque a noção de democracia política.

²⁴ - Observa-se aqui o já envolvimento da esfera estadual no processo de reconhecimento e titulação, o que poderemos considerar um avanço.

²⁵ - Trata-se do segundo volume do livro “A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura”, intitulado “O Poder da Identidade”.

Castells discute como a identidade, que é “fonte de significado e experiência de um povo”, é construída. Na sociedade em rede, o significado, que é uma identificação simbólica de um ator social, geralmente organiza-se em torno de uma identidade primária, de caráter defensivo, em torno de princípios comuns. O autor apresenta uma tipologia das identidades. A primeira seria a “*identidade legitimadora*” aquela introduzida pelas instituições dominantes. A segunda a de “*identidade de resistência*”, criada por atores estigmatizados, com a finalidade de resistência à dominação, geralmente com formação de comunidades. A terceira seria a “*identidade de projeto*”, quando atores sociais constroem uma nova identidade que busca a transformação de toda a estrutura social. O autor entende que constituição de sujeitos, nesse processo de transformação social, ocorre de forma diferente que na modernidade, pois não são mais formados na sociedade, mas como prolongamento da resistência comunal das identidades de resistência.

A reação contrária à movimentação quilombola, por meio da mídia, também se fez presente neste processo. O ano de 2007, foi marcado pela intensificação de movimentações contrárias aos direitos das comunidades quilombolas. Naquele ano, os quilombolas foram alvo de campanha discriminatória que divulgou dezenas de matérias em telejornais, revistas e jornais de grande circulação,²⁶ acusando o Governo Federal de reconhecer e identificar “falsos quilombos” e extrapolar os direitos assegurados pela Constituição Federal.

Além disso, em maio de 2007, o Deputado Federal Valdir Colatto (PMDB-SC) apresentou o projeto de Decreto Legislativo nº 44/2007 que visava sustar o Decreto nº 4.887/2003 sob a justificativa que este pretendia regulamentar direta e imediatamente um preceito constitucional, o que seria inconstitucional. Tal projeto foi refutado por um parecer do Ministério Público Federal, com o principal argumento que o artigo 68 da ADCT é auto-aplicável, ou seja, possui densidade normativa própria, sendo que o Decreto visaria apenas a detalhar aspectos administrativos relacionados ao dispositivo constitucional em questão.

Essa delicada conjuntura ensejou mudanças nada favoráveis aos direitos dos quilombolas na orientação da política do Governo Federal. Um grupo interministerial foi criado em julho de 2007 tendo como objetivo “analisar a questão referente à demarcação de

²⁶ - Conforme descreve Arruti (2009) a partir de 2007, além da citada multiplicação de matérias jornalísticas nas primeiras páginas de jornais como O Globo e o Estado de São Paulo, há a articulação de um pseudomovimento social, intitulado “A Paz no Campo”, que reúne notórios componentes da antiga TFP (Tradição Familiar e Propriedade). Para uma apresentação e um levantamento crítico dessa abordagem da mídia ver “Dossiê Imprensa Antiquilombola” no site do Observatório Quilombola (www.koinonia.org.br/oq).

terras das comunidades remanescentes de quilombos”. Em um primeiro momento, esse grupo propôs alterações ao Decreto n.º 4.887/2003, o que despertou fortes reações contrárias por parte dos quilombolas e sociedade civil. Sendo assim, o grupo reorientou seus trabalhos para “aperfeiçoar” as normas referentes à titulação das terras quilombolas por meio da elaboração de “um novo texto para a norma interna do INCRA”. Essa inflexão para a realização de alterações em norma do próprio INCRA teve como objetivo dissipar as reações contrárias, de modo a manter o Decreto 4.887/2003 estrategicamente intacto.²⁷

Conforme aponta Figueiredo (2008), o decreto 4887/2003 transferia de volta para o INCRA (da FCP para o INCRA) a competência pela “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos”, como também, marca a passagem do trato da questão quilombola como política cultural para o plano fundiário, consolidando seu entendimento como política de reconhecimento étnico. E a concepção comum de uma territorialidade étnica é o que define a maioria das comunidades remanescentes de quilombo, mais que quaisquer traços culturais. O autor faz referência a outro ponto do referido decreto considerando que:

“O ponto mais polêmico do Decreto nº 4887 é, sem dúvida, a previsão de desapropriação com indenização, em casos de existência de “títulos de domínio particular não invalidados por nulidade” (art. 13). Em primeiro lugar porque ela contraria um dos únicos pontos consensuais nas interpretações do artigo 68-ADCT, qual seja, o de que se trata de direito originário, a exemplo dos direitos territoriais indígenas, anteriores a qualquer outro direito de propriedade, não cabendo indenização a eventuais portadores de títulos. Entretanto, nas articulações em torno do decreto nº 4887, a desapropriação foi encampada como proposta, menos por conta das crenças ideológicas ou dos entendimentos 64 jurídicos dos que participavam das discussões, e mais como o resultado de um cálculo pragmático, a partir da especulação acerca de possíveis reduções nos

²⁷ - ROTHENBURG, Walter Claudius. **Parecer contrário ao Projeto de Decreto Legislativo n.º 44, de 2007, de autoria do Deputado Federal Valdir Colatto**. Piracicaba, 2007. Disponível em <<http://www.cpis.org.br/acoes/html/artigos.aspx>>.

conflitos locais, garantidas as indenizações dos proprietários.”
(Figueiredo, 2008, p. 63)

A dinâmica Política, social e cultural presente na questão quilombola, tanto no Brasil, como na América Latina nos faz trabalhar com outro autor que discute este processo, *Javier Alejandro Lifschitz* (2008), o mesmo resgata a construção do conceito de comunidade pelas ciências sociais (a literatura clássica ressalta o declínio das comunidades, em função do processo de desenvolvimento do capitalismo) e reforça a ascensão do tema na modernidade. Sejam por fatores culturais, econômicos ou sociais as comunidades como fenômeno de agregação social pautado na fixação de territórios reduzidos, a permanência de tradições e o reconhecimento de identidades coletivas, parece ter retornado como expectativa, realidade social e objeto de reflexão social.

Lifschitz (2008) considera que o processo de retorno à pesquisa sobre comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas) desde o final do século XX, que abrange tanto o surgimento de novas identidades como a reinvenção de etnias já reconhecidas, foi denominado de *Etnogenese* ou formação de *Neocomunidades*. Estas se caracterizam de forma mais evidente pelo uso de técnicas e saberes modernos na reconstrução de territórios e saberes do passado.

Para o autor, a questão quilombola no Brasil emerge como fato político contemporâneo, a partir de debates gerados pelo artigo 68 – ADCT e ressalta a relevância do diálogo jurídico na questão quilombola. “Foi o próprio campo jurídico quem promoveu a recriação da categoria social quilombola, que até então, tinha uma dimensão exclusivamente histórica.” (Lifschitz (2008, p.11) apud Arruti, 2005).

Outro autor com contribuição teórica na questão quilombola no Brasil é Brandão (2007), ao discutir os significados mutantes do termo “*remanescentes de quilombo*” diz o autor:

“(...) Naquele momento de intensa etnogenese, foi necessário aos órgãos oficiais que respondiam a demandas por direitos encontrar um limiar classificatório capaz de dar conta de nomear camponeses pobres descendentes de indígenas que reivindicam pretensos territórios ancestrais. Daí a noção de remanescentes: estes grupos não seriam formados por camponeses em geral,

mas por camponeses com descendência indígena. Ou seja, estes grupos até poderiam ser pensados como indígenas, mas com um adjetivo que lembrava a sua especificidade: “remanescente” (...) A constituição de 1988 segue assim esta lógica de nomeação ao se referir aos remanescentes de quilombos, ou seja, não se tratava de disponibilizar direitos para quilombolas, mas para populações negras (naquele momento pensadas como exclusivamente rurais) que tinham uma descendência em antigas comunidades quilombolas.” (p. 03)

O acesso à proteção social

Paralelamente a toda discussão que a questão fundiária dava ao presente tema, em 2007, o governo Federal lança a *Agenda Social Quilombola* que prevê investimentos de R\$ 2 bilhões em ações. Segundo informações da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR), o objetivo é atender 1.739 comunidades quilombolas em 22 estados, 330 municípios e 128 territórios rurais.

As ações estão previstas para serem realizadas principalmente em quatro eixos: acesso a terra; infra-estrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; e direitos de cidadania. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) atuará principalmente nos dois últimos eixos. Atualmente, estão inscritas 13.533 famílias quilombolas no Cadastro Único, das quais 9.851 recebem o benefício do Programa Bolsa Família. (MDS/SNAS, 2009).

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), estruturado em Secretarias, entre elas, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), coordenar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e gerir o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O FNAS, instituído pela LOAS, em 1993, objetiva proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar serviços, programas e projetos de Assistência Social. Compete ao MDS coordenar a PNAS e administrar o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sob a orientação e o controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)²⁸ que teve e tem um importante papel na história da Assistência Social do país.

²⁸ - Sobre o poder de organização, mobilização e luta do CNAS ver MESTRINER, 2001.

Conforme analisa Sposati (2008), a Assistência Social, como política pública, se ocupa do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais, defender e vigiar os direitos mínimos de cidadania e dignidade. É política de atenção e defesa de direitos sociais. O dispositivo que regulamenta a organização da Assistência Social (Lei nº 8742/1993) estabelece no Parágrafo Único do Artigo 2º que a “Assistência Social realiza-se de forma integrada às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingência e à universalização dos direitos sociais.” Sobre a Política Pública Assistência Social - seu papel junto às comunidades remanescentes de quilombo – que trabalharemos mais detalhadamente no próximo capítulo.

Dentre os programas de transferência direta de renda coordenado pelo MDS/SNAS, temos o Programa Bolsa Família (PBF), que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,01 e R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 68,00), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. (MDS/SNAS, 2009)

O PBF integra a estratégia Fome Zero, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.

O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza:

- Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Programa Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

Conforme dados do MDS, em julho de 2009, o programa atendeu 11.233.127 famílias, numa abrangência de 5.564 municípios do território brasileiro, equivalente a 99,8% do total de municípios do Brasil. Do total de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, 41.706 (o equivalente a 0,37% do total de famílias) são atendidas no Estado do Amapá, sendo que 20.930²⁹ são do município de Macapá, capital do Estado.

Ressaltamos a importância de políticas de reconhecimento dessas comunidades, tendo em vista a dívida social do Estado com este segmento. Ao analisarmos as ações afirmativas como o Programa interministerial *Brasil Quilombola em 2004* e a *Agenda Social Quilombola em 2007*, fazemos referência o debate entre Honneth (2003) e Fraser (2007).

Para Honneth (2007), as lutas pela igualdade no século XIX e as políticas de recorte social na primeira metade do século XX devem também ser entendidas como lutas pelo reconhecimento. Essas lutas estruturam a subjetividade e a identidade individual e coletiva. Ele pretende ressaltar que o modelo do conflito pode mostrar empiricamente que a lógica universal da ampliação das relações de reconhecimento permite ordenar sistematicamente as lutas e os conflitos históricos, mostrando o seu papel no progresso moral da coletividade, o que permita pensar em caminhos emancipatórios para o homem.³⁰

Para Honneth, a privação de direitos e a exclusão além das ofensas sistemáticas e a desconsideração pública, são formas de não reconhecimento que impedem a auto-realização completa do indivíduo, por violarem a *integridade física*, a *integridade social* e a *integridade moral*.

No campo de discussões da demanda por reconhecimento, há ainda a posição de Nancy Fraser (2001) que chama atenção para o impacto desta teoria sobre os movimentos sociais e afirma que a demanda somente por reconhecimento baseadas em reivindicações “culturais” por proteção à identidade de grupos étnicos e minorias, não é suficiente para a

²⁹ - Segundo dados do IBGE 2007, o município de Macapá-AP, possui uma população de 344.115 habitantes, o equivalente a 69.927 famílias (IBGE, 2001). Considera-se que o número de famílias em 2007 seja maior, uma vez que a última contagem foi em 2001. Mas se fizermos uma previsão do percentual de famílias atendidas pelo PBF no município de Macapá com os dados do IBGE de 2001, 29,9% das famílias do referido município são atendidas pelo PBF. Não sabemos informar no momento, quantas famílias são atendidas nas comunidades que serão realizadas a pesquisa, dados que já foram solicitados via ofício ao MDS.

³⁰ - HONNETH, A. “Luta por Reconhecimento”. pág. 234

solução dos problemas, sendo necessária a problematização de questões “redistributivas”, localizadas por ela no âmbito da economia, pois para ela essa questão resulta da falência do projeto de igualdade material assumida pelo estado de bem-estar, assim as políticas assumem caráter *Culturalista*.

Sobre essa questão Figueiredo (2008, p. 69) afirma que:

“No caso brasileiro, os direitos relativos às diferenças foram afirmados juntamente com os demais direitos coletivos, não na crise do welfare state, a partir da incompletude dos direitos sociais, mas na redemocratização pós-ditadura, somando-se às demandas por direitos civis e políticos e a uma rearticulação dos direitos sociais. Desta forma, entre nós, a década de 1980 constituiu oportunidade política de manifestações de diversas ordens, desde os tipicamente redistributivistas, como sindicatos e movimentos ligados aos camponeses sem terra, até os típicos do reconhecimento, como movimentos raciais e de gênero, e que foram consolidados e sistematizados na Constituição. Tal combinação de reconhecimento e redistribuição se manifestará nas formulações das políticas étnicas, como veremos, não apenas a partir do suposto de que a afirmação de determinadas identidades não é factível sem que se garantam condições mínimas de vida digna, mas também na medida em que a afirmação dos direitos étnicos demanda, em alguns casos, a realocação de recursos produtivos, como a terra.”

Outra importante compreensão sobre o processo em que estão inseridas as comunidades remanescentes de quilombo é bem exposta por Arruti (2009, p. 108) quando ele diz que:

“O avanço da questão quilombola, assim como as reações contrárias a que ele deu lugar, se materializam em um comportamento ambíguo e oscilante do Governo Federal: De um lado, a legislação nacional cria novas figuras de direito (que permitem a emergência de novos movimentos sociais) assim como incorpora leis (por meio de assinatura de diversos acordos e convenções internacionais) que estão entre as mais progressistas do mundo. De outro lado, o executivo cria normas menores, internas às agências de Estado responsáveis por executar tais leis que

estabelecem processos demorados e repletos de obstáculos técnicos e administrativos, enquanto o judiciário interpreta tais conceitos de forma restritiva à aplicação de tais direitos, tornando o julgamento dos conflitos que envolvem os movimentos sociais um “eterno retorno” hermenêutico (...) o avanço quilombola aponta para uma importante passagem de uma perspectiva exclusivamente voltada ao reconhecimento cultural, para uma perspectiva que integra o objetivo da redistribuição, corrigido pelo reconhecimento de determinadas particularidades de natureza social e cultural.”

É neste cenário que se constitui a *questão quilombola, no Brasil*, havendo uma importante pauta de debate político, para a qual a pesquisa acadêmica sobre processos concretos de implementação das políticas públicas de recorte étnico pode e deve trazer importante contribuição.

No próximo capítulo nos deteremos à Política de Assistência Social Brasileira, na perspectiva da proteção social às comunidades remanescentes de quilombo, tendo como base a Política Nacional de Assistência Social.

II CAPÍTULO

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DA PROTEÇÃO SOCIAL

Legados históricos da Política Nacional de Assistência Social Brasileira

Para falar da Política Nacional de Assistência Social é fundamental partirmos da sua trajetória que é marcada por um divisor de água que seria: a assistência social *antes* e *depois* da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna de 88 é um marco fundamental desse processo por considerar a assistência social como *política social* que, junto com a previdência social e a saúde compõem o sistema de seguridade social do Brasil.

Desta forma, pensar a assistência social como política social no Brasil é algo recente que justamente traz para o campo da política social um legado de concepções, ações e práticas que precisam ser capturados no debate sobre a construção dessa política social.

Pode-se admitir que as políticas sociais brasileiras tiveram origem na fase final da Primeira República, momento que a “questão social” começa a tomar proporções gigantescas face ao processo de avanço da perspectiva neoliberal.

O cenário político, social e econômico do Brasil, neste período, contava com grupos de atores caracterizados por uma burguesia centrando seus interesses em atender às necessidades do desenvolvimento do capitalismo e outro grupo formado por trabalhadores que organizavam o movimento operário, exigindo melhores condições de vida e de trabalho. Frente às reivindicações do movimento operário, a burguesia passou a implementar benefícios sociais, sobretudo no que dizia respeito à prevenção do *risco profissional*.

O Brasil da década de 1930 tratava a pobreza como “*caso de polícia*”, uma vez que, era problematizada por meio dos aparelhos repressivos do Estado, principalmente, no combate aos movimentos sociais que reivindicavam a reforma de base e melhores condições de vida para a classe trabalhadora do campo e da cidade. Estes movimentos também vão marcar a questão entre *assistência x trabalho*. (NETTO, 2001)

Digamos de passagem, que os movimentos sociais dos trabalhadores que surgiram no Brasil na década de 30 são reflexo dos movimentos que surgiram nos meados do século XIX. O operariado do referido século transforma-se em ator político, reivindicando revisões nas questões morais e sociais da pobreza, sob o início da temática do “direito”. Este processo marca também na modernidade a concepção de que a desigualdade não é algo natural passando a ser buscadas alternativas de convívio e integração social.

Santos (1989) retrata bem este período, afirmando que institucionarizaram-se, as *Caixas de Aposentaria e Pensão (CAP)*, através de legislação promulgada em 1923. As CAPs disseminaram-se, rapidamente, existindo, no ano de 1927 o contingente equivalente a 138 CAPs. Com a criação da referida caixa, estabeleceu-se as bases para a constituição da Previdência Social, que foi formalmente inaugurada nos anos posteriores à revolução de 30.

A posição do Estado, naquela época, movia-se, essencialmente, a partir de uma perspectiva liberal, onde grande parte das concessões realizadas à classe trabalhadora coube ao empresariado mais progressista. Com a crise de 1929 e, posteriormente, pela *Segunda Guerra Mundial*, o capitalismo passa por crise, denominada por alguns autores como *crise estrutural*, impulsionando a intervenção mais direta do Estado, levando-o desta forma a administrar os investimentos, antes, exclusivos à iniciativa privada, tais como os serviços de estrutura de base e as políticas sociais.

Sobre a estruturação da Seguridade Social no Brasil, Boschetti (2008: 51) diz que tem imbricações diretas com a movimentação no mercado de trabalho, considerando que o modelo de seguro instituído no Brasil no século XX, está baseado no modelo *bismarckiano* (Chanceler Alemão Otton Von Bismarck que instituiu o modelo previdenciário alemão) tendo como objetivo “*garantir maior segurança ao trabalhador assalariado e à sua família em situação de perda da capacidade laborativa, no contexto da sociedade urbana nascente*”. Outro modelo é o *beveridgiano*, surgido na Inglaterra após a Segunda Guerra Mundial tendo como objetivo principal o combate à pobreza “*e se pauta pela instituição de direitos universais a todos os cidadãos incondicionalmente.*”

Assim alguns autores, como Boschetti (2008), consideram que implementações das políticas, no Brasil, seguem a lógica do movimento e das tendências internacionais no tocante às condições em que o trabalho adquiriu centralidade na definição das políticas de proteção social. “*O modelo bismarckiano orientou e ainda define a política de previdência,*

enquanto o modelo Beveridgiano sustenta os princípios da saúde e da assistência social.”(p.51)

É nesse contexto que sobressaem os padrões de proteção social, predominante até os anos 70 na maioria dos países integrantes do capitalismo central. A emergência de uma política social típica de um sistema de *seguridade social*³¹ contribui para a consolidação do padrão Keynesiano de intervenção estatal ou Estado de bem-estar³².

Neste cenário político, econômico e social entra em cena a *Legião Brasileira de Assistência Social*, em 1942, com a ideia de sustentar as necessidades daqueles que participaram do conflito armado, evoluindo até se converter na maior instituição brasileira de assistência social.³³ A configuração da assistência social no aparelho estatal do Brasil constitui um tema relevante não só pelas atividades da LBA pelo próprio desenvolvimento do serviço social, como saber técnico, durante esse período. Coexistiu com formas estatais centralizadas com racionalidade administrativa voltada à assistência social tais como o Conselho Nacional de Serviço Social. (SPOSATI, 1989)

Para Santos (1989), o sistema de proteção social brasileira em seus primórdios, constituía-se como uma lógica fragmentadora denominada *cidadania regulada*, os direitos sociais caracterizam-se por se constituírem em atribuições exclusivas dos trabalhadores que atuam em profissões reconhecidas, ou melhor, possuir contrato formal de trabalho. A cidadania regulada marcou, por muitos anos, o formato de política social previdenciária, materializada, sobretudo nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), os quais vigoram até 1966.³⁴

³¹ Sobre a constituição do padrão de seguridade social, ver Sônia Fleury Teixeira, 1989.

³² Brandão, 1989 citando Offe, 1984 (que se refere ao Estado de bem-estar Keynesiano), diz que este novo formato de intervenção Estatal se fazia em duas frentes: 1) na política fiscal e financeira 2) na política social, caracterizado pela expansão do emprego público e na criação de vários aparelhos de consumo coletivo (educação, saúde, habitação, etc), todas embasadas numa concepção de “direitos de cidadania”.

³³ - Criada pela primeira dama do Brasil, na época, a LBA mostra o percurso sócio assistencial praticado pelo primeiro damismo, marcando também, a relação do tratamento das expressões das questões sociais com o sexo feminino. As mulheres ocuparam um papel de destaque, nesse momento. A LBA contava com as voluntárias femininas civis, que se transformaram em executoras das campanhas e estiveram presentes naqueles serviços que a instituição promovia. As ações da LBA também foi acompanhada explícita ou implicitamente de um alto conteúdo político. A LBA conformou uma rede de serviços sociais (creches, abrigo para idosos, atendimento a portadores de deficiências, hospitais) e serviços urbanos (abertura de ruas, construção de habitações para os sem-renda, energia elétrica, perfuração de poços d’água).

³⁴ E nesse contexto que emerge uma quantidade significativa de leis e de instituições sociais caracterizadas por práticas assistencialistas, respectivamente, como: é na Constituição Federal de 1934 que os direitos sociais do trabalhador são formalmente reconhecidos; dentre as instituições sociais temos a LBA, SENAI e SENAC.

Conforme Vieira (1995:232), este modelo de política social e de cidadania vai perdurar para além da *fase trabalhista* de Vargas (1930-45) alcançando o *desenvolvimentismo* de Kubistschek e o *reformismo* de Goulart, assim ele conclui que: “*constitui estratégia de mobilização e de controle das populações carentes por parte do governo federal; representou um conjunto de direitos da população, perante o Estado, devido às lutas e pressões sobre o poder estatal (...)*”. Assim podemos afirmar que o sistema de proteção social brasileiro prevalecente nas décadas de 30 a 60, apresenta-se de forma *corporativista*³⁵ configurando-se em forma de *cidadania regulada*.

Outro período também marcante é o da ditadura militar, iniciado com o golpe de 64, período caracterizado pela consolidação do capitalismo monopolista no Brasil, marcado por uma dominação essencialmente burguesa, que implanta um projeto cuja essência era uma *modernização conservadora*, esta modernização caracterizava-se como uma dinamização das políticas sociais, sobretudo para compensar o agravante pauperismo prevalecente no seio da classe trabalhadora brasileira, configurado em decorrência das fortes compressões causadas na política salarial.

Vieira (1995:232) diz ainda que, após 64, a política social “*consistiu, sobretudo em controle das populações carentes, (...) figurou como investimento ou encargo, a ser pago por quem já recolhe tributos (...) não possuindo nenhuma representatividade da classe trabalhadora. A implementação deste modelo de política social ficou, a cargo dos grupos capitalistas empresariais, dando-se início a uma escalada privatizante nos serviços sociais públicos.*”

Os últimos anos da década de 70 representam o que chamamos de *transição democrática*, este momento corresponde, em essência, a uma estratégia pactuada de mudança no regime militar para um governo *liberal-democrático*. Nesse período, a política econômica é representada pela tríade: *capital nacional; capital internacional e capital estatal*, que conseqüentemente impulsionou na classe trabalhadora operária a organização partidária³⁶, uma vez que estes sofriam com a baixa qualidade de vida.

³⁵ Os autores da política social afirmam que o modelo de proteção social deste período, consolidou-se por meio do que denominam de pacto das elites, por não contemplar todos os trabalhadores brasileiros e sim algumas categorias de trabalho.

³⁶ Os trabalhadores ampliaram sua organização com a formação do novo sindicalismo político, com a criação da Central Única dos Trabalhadores-CUT, com a construção do Partido dos Trabalhadores-PT e com amplo leque de movimentos reivindicatórios.

A década de 80, no Brasil, marca a construção do período democrático brasileiro, impulsionados pelas eleições diretas de 1982, culminando com a reconstituição do país com a *Nova República* sob o governo de José Sarney, em 1985, definindo estrategicamente sua agenda política ao enfrentamento da pobreza e da organização popular por meio das políticas sociais com o lema “*justiça social e democracia*” base de sustentação para a construção da nova Carta Constitucional brasileira em 1988.

Quanto ao processo de democratização brasileira por meio da Constituição Federal de 1988, Raichelis (2000:62) diz:

“A partir de 1985, em função da Assembléia Constituinte, reuniram-se na Articulação Nacional de Entidades e pela Mobilização popular na Constituinte, cerca de 80 organizações, algumas de âmbito nacional, composta por associações, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos, comitês, plenária populares, fóruns, instituições governamentais e privadas, que se engajaram num amplo movimento social de participação política que conferiu visibilidade social a proposta de democratização e ampliação de direitos em todos os campos da vida social.”

O resultado deste processo trouxe também a convivência pacífica entre as políticas sociais públicas e privadas, como no caso da Seguridade Social, que é reconhecida como dever do Estado e direito do cidadão e foi impulsionada pelo capital privado³⁷. Levando-se a análise de que apesar da luta organizada da classe trabalhadora contra a ditadura militar, os interesses do grande capital prevaleceram na definição social da Nova República, enfatizando a participação comunitária enquanto esforço conjunto de povo e governo.

Tem-se na década de 90 a redução da política social implementada na Nova República, considerando as exigências dos organismos financeiros internacionais junto ao governo brasileiro, no sentido de implementar reformas no aparelho do Estado. Esta questão repercutiu, negativamente, no modelo de proteção social assegurado na

³⁷ Sobre o presente assunto ver: FALCÃO, M. do Carmo et al. “A Seguridade Social na Travessia do Estado assistencial brasileiro”, In: Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo, Cortez, 1989, pp.109-26.

Constituição de 1988, dando espaço a política econômica de fortalecimento do neoliberalismo.

Iniciado com o Governo de Fernando Collor (1990-92) e concretizado com o governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995-2002, o neoliberalismo caracteriza-se por juros altos, elevação da recessão e desemprego, abertura da economia ao capital estrangeiro, a privatização do patrimônio público e à redução dos direitos sociais. A política social brasileira apresenta-se inteiramente sintonizada e submissa à orientação macroeconômica, distanciando-se da dimensão universalista adquirida com a Constituição de 1988.

Concomitante ao modelo econômico empreendido no final da década de 90 e primeiros anos do Século XXI, surge no cenário brasileiro uma nova concepção de gestão dos serviços sociais, conclamando a sociedade civil a “cooperar” na produção destes serviços, impulsionada pelo denominado “Terceiro Setor”. O terceiro setor tem a função de gerir as políticas públicas enquanto ação integrante dos serviços antes exclusivos do Estado, envolvendo a sociedade civil quer por meio de organizações sociais, quer por meio de ações empresariais. Sobre este processo Góis (2004:pp. 86-87) diz:

“(…) Tal concepção apontava para a necessidade de redução da cobertura social estatal e sugeria a adoção de critérios mercadológicos na formação do sistema de proteção social. Ao enfatizar a necessidade de maior participação da sociedade no enfrentamento da pobreza, esta discussão deu passagem à expansão da idéia de parceria como estratégia privilegiada para a produção de um novo padrão de relacionamento entre o mercado, o Estado e as organizações da sociedade civil. Foi nesse movimento que avançou a incorporação, por parte do mercado, da noção de responsabilidade social, materializada na montagem de fundações e associações que deveriam servir como canais para concretizar o investimento do setor empresarial na área social, ambiental e cultural.”

A questão do terceiro setor tem aberto um diálogo significativo entre autores sociais tradicionalmente situados em campos opostos, de um lado os pressupostos marxianos que

consideram a presente reforma estatal caracterizada, sobretudo por uma (des) proteção social, e não pelas implementações de políticas sociais plenas, mesmo com a existência constitucional de seguridade social, acreditando que o caminho estratégico para o resgate da cidadania esta na *revitalização da luta de classe* que deve estar mobilizada em função de garantir a conquista, por parte da classe trabalhadora, de políticas sociais públicas genuinamente abrangentes.

Outro pressuposto entende que o terceiro setor além de objetivos instrumentais imediatos, vem colaborando na formação de um código ético social, tem que ser pensado dentro da dinâmica da permanência e da transformação, na qual o velho, ao interagir com o novo, se mantém, é eliminado ou se modifica. Deve também ser examinada, junto aos seus limites, a partir das suas potencialidades criadoras de enfrentamento às questões sociais. (Góis, 2004)³⁸

A exigência de práticas inovadoras no campo social faz-se presente no contexto de mobilização democrática, assim, é aberta uma intensa discussão para a formulação de uma política pública de *Assistência Social*, assegurada na nova carta constitucional. Para tanto, faz-se necessária a elaboração de diagnósticos, estudos e propostas, promovidas pelo Estado, categorias profissionais (como a dos Assistentes Sociais) e organizações da sociedade civil, compreendendo o significado político e o vínculo de tal área com os setores populares.

As articulações com vistas ao nascimento de uma Política de Assistência Social, são fortalecidas pelo intenso debates que sucederam no campo democrático dos direitos sociais, garantindo visibilidade à questão, como será analisado a seguir.

A Política Nacional de Assistência Social e os programas de transferência de renda no Brasil

Como já mencionamos, anteriormente, a Constituição Federal de 1988 marca a Assistência Social no Brasil, que, historicamente, se configurou como uma prática

³⁸ - Sobre o papel do terceiro setor, o autor faz uma análise da responsabilidade social empresarial, momento que ressalta a importância de ser aprofundado o conhecimento sobre o pensamento empresarial a respeito de sua atuação e influencia no processo de formulação e implementação de políticas sociais. Para Góis(2004) ao sabermos o que o empresariado pensa, podemos elaborar também estratégias mais eficazes para obter o seu engajamento mais efetivo nas lutas sociais do país.

clientelística e filantrópica³⁹. A partir de um movimento de luta articulado nacionalmente, a Assistência Social, alçada à condição de política pública, foi a última política a ser regulamentada, entre as três que constituem o sistema de Seguridade Social no Brasil (Saúde, Previdência Social e Assistência Social). Prevê a universalidade da cobertura no campo da proteção social e, como política estratégica não contributiva, deve ser desenvolvida no sentido de prevenir e superar as diferentes formas de exclusão social, garantindo os padrões de cidadania às parcelas desprotegidas e excluídas da população, conforme asseguram os artigos 203 e 204 (p. 130):

Art.203 - A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II- o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art.204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

- I–descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e às normas gerais à esfera federal e à coordenação e à execução dos respectivos programas às esferas estaduais e municipais, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

³⁹ - Conforme Potyara (2009:61, apud. Friedlander, 1973) “ Desde a idade média do século XIV o cuidado dos pobres era de responsabilidade da Igreja que, por sua vez, era sustentada por donativos dos membros da família real e da aristocracia. Além das instituições religiosas, vários grêmios, sociedades e fraternidades civis, organizados por afinidades ocupacionais ou por localidade – como a dos artesãos e dos camponeses - prestavam ajuda mútua aos seus filiados e parentes, bem como aos pobres em geral, principalmente em época de seca e fome.”

O surgimento de novos movimentos sociais contribuiu, significativamente, para que a Constituição Federal/88 inaugurasse um padrão de proteção social afirmativo de direitos que superasse as práticas assistencialistas e clientelistas. Para tanto, tornou-se imprescindível a aprovação de leis orgânicas. A luta para a aprovação dessas leis exigiu um complexo procedimento de organização dos princípios preconizados na CF/88, considerando que sua deliberação enfrentou forças conservadoras, convertendo-se em um processo de difícil execução.⁴⁰

O Ministério do Bem-Estar Social promoveu encontros regionais em todo o país para a discussão da Lei Orgânica da Assistência Social, culminando na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em junho de 1993, em Brasília. A Assistência Social foi regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) sob o n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993, teve como protagonistas trabalhadores da área da Assistência Social, principalmente de Assistentes Sociais e dirigentes de organizações da sociedade civil.

Conforme Mestriner (2001:206), a Lei Orgânica de Assistência Social introduz um novo significado, apontando a Assistência Social como *“Política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, prevendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e participativo, cujo eixo é posto na criação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.”*. Compreendemos, assim, que a Assistência Social existia como uma prática social, alcançando o status de política social com os marcos legais CF/88 e a LOAS, convergindo aos campos dos direitos e da responsabilidade do Estado.

Ressaltamos a Política Nacional de Assistência Social, na contemporaneidade, que apresenta um ordenamento institucional, mudanças conceituais e estruturais, assegurando-se como direito não contributivo e garantia de cidadania. Como define Yasbek (2004: 13) *“possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e serviços de ampliação de seu protagonismo.”*

⁴⁰ - Diferentemente da Assistência Social, a saúde conseguiu aprovar a sua Lei Orgânica em 1990, fundamentada na VII Conferência Nacional de Saúde. A Previdência Social, enfrentando problemas de elaboração de seus planos de custeio e benefícios, foi aprovada em 1991. Ambas antes da aprovação da LOAS/93.

Em 1997, foi aprovada a primeira *Norma Operacional Básica*⁴¹ que conceituou o sistema descentralizado e participativo da política de Assistência Social. Em dezembro de 1998, foi definido o primeiro texto da *Política Nacional de Assistência Social*. No mesmo ano, foi editada uma *Norma Operacional Básica* da Assistência Social de conformidade com o disposto na Política Nacional de Assistência Social.

Esses documentos estabelecem a gestão, financiamento e o controle social⁴² da PNAS, a competência de cada nível de governo, das comissões de pactuação e avaliação. São criados também, os conselhos deliberativos e controladores da Política de Assistência Social⁴³, os Fundos Especiais para alocação de recursos financeiros específicos da Assistência Social⁴⁴ e órgãos gestores da Política de Assistência Social, em todos os níveis de governo, além de Comissões Intergestoras, Bipartites e Tripartites.⁴⁵

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), atualmente, se estrutura no *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS), resultado de um considerável pacto federativo entre os gestores da Assistência Social, das três esferas de governo (União, Estados e Municípios) e a sociedade civil. Promove a descentralização na gestão, no monitoramento e no financiamento dos serviços sob um modelo de gestão descentralizada e participativa. Nesse sentido, a PNAS nasce como resultante de um processo de organização

⁴¹ - 12 - O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS, que apresenta “os eixos estruturantes para a realização de um acordo a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e a consolidação do SUAS no Brasil.”

⁴² - Para Campos (2006:105), controle social é um conjunto de ações desenvolvidas que tem como objetivo o monitoramento, a fiscalização e a avaliação sobre determinada política constituída e desenvolvimento no âmbito de sua jurisdição, envolvendo a participação da sociedade civil na definição de políticas e fiscalização de ações governamentais. “Como um processo político, o controle social investe nos atores da sociedade civil de prerrogativas para intervir propositivamente na agenda do governo.”

⁴³ - Conforme preceitua a Norma Operacional Básica da Assistência Social-NOB, os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais são instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, regulamentado na PNAS/2004 na forma do SUAS. O CNAS, instituído pela LOAS, e os Conselhos das demais esferas, tratados na referida Lei e instituídos por legislação específica, tem caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. São vinculados ao Poder Executivo e a sua estrutura pertencente ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, que lhes dá apoio administrativo assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento. Informações obtidas através do endereço eletrônico: <http://www.congemas.org.br/NOBversaofinal.pdf>.

⁴⁴ - Conforme preceitua a Norma Operacional Básica da Assistência Social-BOB, A instituição dos fundos caracteriza uma forma de gestão transparente e racionalizadora de recursos, que contribui para o fortalecimento e visibilidade da Assistência Social no interior da Administração, bem como para o controle social de toda execução financeira. Cabe ao órgão responsável pela coordenação da política pública de assistência social na respectiva esfera de governo, a gestão e a responsabilidade pelo fundo naquele âmbito, e ao conselho respectivo a orientação, o controle e a fiscalização desse gerenciamento, através de resoluções relativas à elaboração da proposta orçamentária que trata da destinação dos recursos, aos critérios de partilha, ao plano de aplicação e à execução orçamentária e financeira. Informações obtidas através do endereço eletrônico: <http://www.congemas.org.br/NOBversaofinal.pdf>.

⁴⁵ - Conforme preceitua a Norma Operacional Básica da Assistência Social-NOB, as Comissões Intergestoras Bipartite – CIB e a Comissão Intergestores Tripartite – CIT são instâncias de negociação e pactuação de aspectos operacionais da gestão do sistema descentralizado e participativo da assistência social. Todos os aspectos operacionais do processo de descentralização são objetos de negociação e pactuação nas Comissões Intergestoras. As pactuações realizadas nessas comissões devem ser publicadas, amplamente divulgadas, inseridas na rede articulada de informações para a gestão da assistência social e encaminhadas pelo gestor, para apreciação e aprovação dos respectivos conselhos de assistência social. Informações obtidas através do endereço eletrônico: <http://www.congemas.org.br/NOBversaofinal.pdf>.

e mobilização materializando-se na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2003, em Brasília.

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) assegura que: “A *proteção social* de Assistência Social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação efetiva, biológica e relacional”. Nesse sentido, a execução da proteção social se materializa nas unidades públicas estatais denominadas de *Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)* e *Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS)*. (MDS, 2004).

Os serviços e ações da Assistência Social são considerados proteções afiançadas que por sua vez estão divididas em: *Proteção Social Básica*⁴⁶, *Proteção Social Especial de Média Complexidade* e de *Alta Complexidade*⁴⁷, demandando dos Estados e Municípios rede de serviços fortalecidos e articulados com as demais políticas públicas.

Os Centros de Referências da Assistência Social (CRAS's) ficam com a responsabilidade de articulação de redes sócio-assistenciais os quais, por sua vez, articulam “(...) um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada, e que desenvolvam serviços, benefícios, programas e projetos assistenciais”. (NOB/SUAS, 2005)

Desta forma, os CRAS estão ligados às Secretarias Municipais de Assistência Social,⁴⁸ reforçando a decisão governamental de conferir um caráter intersetorial à Política

⁴⁶ - A *Proteção Social Básica*, conforme define a PNAS/2004, Objetiva prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, com fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. A *Proteção Social Básica* tem por referência o serviço de acompanhamento de grupos territoriais até 5.000 famílias sob situação de vulnerabilidade em núcleos com até 20.000 habitantes e será operada pelos CRAS's, por rede de serviços sócio-educativos; os Benefícios de Prestação Continuada (benefícios destinados aos idosos a partir de 65 anos e Pessoa com deficiência); Programa Bolsa família; benefícios eventuais; serviços e projetos de inserção produtiva.

⁴⁷ - A *Proteção Social Especial*, “objetiva prover atenções sócio-assistenciais a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, em situação de rua, dentre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual, e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Os serviços de *Proteção Social Especial* são divididos em Média e Alta complexidade. São considerados serviços de Média Complexidade aquelas que oferecem atenção às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas com vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Os serviços de *Proteção Social Especial* de Alta Complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização – para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário, tais como: Casa lar, albergues, casa de passagem, etc.

⁴⁸ - Os CRAS's devem contar com uma equipe mínima para a execução dos serviços e ações nele ofertados. A orientação da NOB-RH/SUAS quanto à composição da equipe de referência do CRAS é seja composta por servidores públicos efetivos. Isso está fundamentado na necessidade de que a equipe de referência do CRAS tenha uma baixa rotatividade, de modo a garantir a continuidade, eficácia e efetividade dos programas, serviços e projetos por ele ofertado, bem como permitir o processo de capacitação continuada dos profissionais. A realização de concursos públicos e a garantia dos direitos trabalhistas desses profissionais devem, portanto, constituir prioridade dos órgãos gestores da assistência social nas três esferas de governo. Assim ficam disponibilizados as equipes dos CRAS:
1) Municípios de Pequeno Porte I – Até 2.500 famílias referenciadas: 2 técnicos de nível superior, sendo 1 assistente social e outro, preferencialmente, psicólogo; 2 técnicos de nível médio.

de Assistência Social destinada às comunidades. A legislação brasileira, nesta área, aponta direitos que devem ser assegurados a todo e qualquer cidadão, bem como aponta responsabilidades e sugere encaminhamentos para a implantação de políticas e conseqüente inclusão do público alvo nas políticas sociais. Neste sentido, o crescente quadro de exclusão e risco social, observado na realidade brasileira, configura-se como uma questão social complexa que requer ampla mobilização e um trabalho de intersetorialidade, que implique numa intervenção concreta e prioritária, capaz de revertê-la.

A proposta dos CRAS pode ser assim definida:

- Propiciar espaços de troca de experiência e participação dos usuários, favorecendo o exercício da cidadania;
- Desenvolver ações que estimulem a discussão e prevenção acerca da temática, violência, cidadania, entre outras;
- Desenvolver atividades que potencializam a família como unidade de referência;
- Acompanhar os programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;
- Estimular a criticidade e a compreensão da realidade social;
- Contribuir para diminuição do percentual de crianças inseridas em trabalho infantil;
- Buscar a ampliação de novas parcerias com instituições públicas ou privadas de atenção;
- Promover periodicamente a reflexão da prática profissional;
- Acompanhar as famílias incluídas no PBF e BPC;
- Elaborar diagnóstico da área de atuação dos CRAS.

Assim, o CRAS é na verdade a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do SUAS, onde são, necessariamente, ofertados os serviços e ações do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) - principal programa desenvolvido nos CRAS's - e onde podem ser prestados outros serviços, programas (BPC e PBF), projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, à autonomia, à acolhida, ao convívio ou à vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais.

2) Municípios de Pequeno Porte II – Até 3.500 famílias referenciadas: 3 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais e, preferencialmente, 1 psicólogo; 3 técnicos de nível médio.

3) Municípios de Médio, Grande, Metrópole e Distrito Federal - a cada 5.000 famílias referenciadas: 4 técnicos de nível superior, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional que compõe o SUAS; 4 técnicos de nível médio.

O CRAS deve ser localizado em área de fácil acesso aos moradores do território de referência, bem como, no momento do planejamento das ações os gestores municipais de Assistência Social devem identificar os locais de maior risco social e neles implantar o referido equipamento.

O atendimento do PAIF às comunidades remanescentes de quilombos

Conforme informações do Relatório Grupo de Trabalho População Quilombola de março de 2007, visando a promover o acesso das populações quilombolas às unidades públicas de proteção básica (Centros de Referência de Assistência Social/CRAS) e aos serviços, ações, benefícios, projetos e programas nele desenvolvidos, com destaque para o Programa de Atenção Integral à Família/PAIF, desde 2004 a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), abriu a possibilidade de co-financiar o PAIF em municípios que propuseram realizar um atendimento prioritário às comunidades remanescentes de quilombos em seus territórios. Trinta e oito municípios tiveram seus projetos aprovados pelo MDS e assinaram convênios, passando a receber recursos para a implantação do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF. Em 2004, os recursos repassados a estes 38 municípios somaram um total de R\$ 2.880.000,00.

Esta iniciativa deu-se em virtude da afirmação das comunidades remanescentes de quilombo como público prioritário das políticas públicas brasileiras. A enorme dívida herdada pela sociedade brasileira face à população negra, no Brasil, tem sido demonstrada por inúmeros indicadores de desigualdade racial, que vem sendo apresentados por órgãos como o IPEA e o IBGE. As políticas públicas contra a discriminação racial começam a ser discutidas e implementadas, assim como as políticas de promoção de oportunidades e de melhoria das condições de vida da população negra.

Segundo informações do Departamento de Gestão da Informação – DGI, ligado à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI o Censo 2009 registra o total de 5.798 cadastrados em todo o Brasil, destes 23,44% indicam que existem povos e

comunidades tradicionais em seu território de referência. Nestas, 8,54% dizem atender à comunidades quilombolas.⁴⁹

Neste sentido, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) reconhece as discriminações étnicas e raciais como promotoras de vulnerabilidades que devem ser enfrentadas pelas ações de Proteção Social Básica. A partir de 2004, a Secretaria Nacional de Assistência Social passou a co-financiar PAIF em municípios que pretendiam atender, prioritariamente, a população quilombola.⁵⁰

Ainda são poucos os estudos sobre a efetividade dos CRAS's, mas entendemos que como uma unidade pública, tem como principal característica o investimento do Estado permanente e a descentralização das ações, significando um avanço para a Política de Assistência Social e o seu reconhecimento enquanto um direito, contudo, requer grandes avanços, principalmente, no que tange à estruturação (muitos municípios não contam com uma ampla estrutura de serviços capaz de responder o volume e a diversidade de demandas) e publicização (são poucos os usuários que reconhecem os CRAS como direito, havendo a necessidade de serem mais divulgadas as ações).

Dentre as ações de atenção as famílias, os CRAS's realizam o acompanhamento as famílias incluídas no *Programa Bolsa Família* é sobre o Bolsa Família que abordaremos no próximo item.

Transferência de renda no Brasil e o Programa Bolsa Família

O sistema capitalista de organização da sociedade empreendida no mundo passou a desenvolver características peculiares, dentre elas a *pobreza*. A concentração populacional nas grandes cidades, a reestruturação industrial e a desigual distribuição das benesses do crescimento econômico contribuíram para a criação de um novo elenco de problemas e

⁴⁹ - No Município de Macapá-AP são cadastrados 06 CRAS com um total de 30.000 famílias referenciadas, sendo que somente um CRAS's possui em seu território de referencia uma comunidade quilombola, neste caso o CRAS do bairro Brasil Novo, fica próximo a Comunidade de Remanescente de Quilombo do Curiaú, mas o acesso dos moradores ao referido centro fica prejudicada, considerando a distancia que é em média 3 km, devendo o usuário se locomover a pé ou de bicicleta, quando tem.

⁵⁰ - No município de Macapá não foram implantados nenhum CRAS em comunidades remanescentes de quilombo, considerando o numero de famílias referenciadas que se apresenta abaixo do determinado pelo MDS.

carências ligados à insegurança pessoal, à violência urbana e à desorganização dos grupos mais vulneráveis.

A transferência de renda assume relevância na sociedade brasileira, como estratégia de enfrentamento da pobreza, tendo como eixo central o repasse monetário às famílias, articulado à possibilidade de acesso e inserção a demais serviços sociais nas áreas de educação, saúde, trabalho na perspectiva da autonomização das famílias beneficiárias.

As análises de Silva e Silva et al (2004. p.36 – 7) mostram que o debate em torno dos Programas de Transferência de Renda os situa como *“possibilidade de solução para a crise do desemprego, e o enfrentamento da pobreza, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas”*. Trata-se de disputas, relacionadas à dimensão pragmática dos processos políticos. Disputas que colocam questões concernentes à concepção dos programas e sua forma de implementação. Questões que extrapolam a dimensão técnica relativa à eficácia, à efetividade, às condições de implementação etc, visto que se inscrevem fundamentalmente no campo político.

O Senador Eduardo Suplicy em 1991, apresentou no Senado Federal o Projeto de Lei nº 80/1991, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), para beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade com renda que correspondesse, hoje, em média, a 1,5 salários mínimos. Esta iniciativa vem levantar o debate no Brasil sobre os programas de transferência de renda.

Ainda em 1991, Camargo⁵¹ propõe a necessidade de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação, neste caso, famílias com filhos ou dependentes de 05 a 16 anos. Em 1993 em outro artigo escrito propõe, famílias com filhos ou dependentes de 07 a 14 anos. Nesse sentido o autor indica a família, como unidade básica de atenção desses programas. (Silva e Silva, 2006. p 27)

Conforme estudo realizado por Silva (2006), em 1995, surgiram as primeiras experiências do Programa de Renda Mínima/Bolsa Família, inicialmente, em Campinas, Brasília e Ribeirão Preto, estendendo-se para vários municípios e Estados brasileiros. Em 1996, foram iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do Governo Federal, com o

⁵¹ Ver Camargo, J.M. Pobreza e Garantia de Renda Mínima, Folha de S. Paulo, 26/12/1991, e Os Miseráveis, Folha de S. Paulo, 27/3/1993; Camargo, J.M. e Almeida, H. Human Capital Investment and Poverty. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, 1994. (Texto para Discussão, n. 319).

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benéfico de Prestação Continuada (BPC). Em 1999 foram iniciadas as experiências Estaduais.⁵²

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2001, foram ampliados os programas federais com a criação do Programa Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. Essa ação do governo intensificou o debate em defesa de uma Renda de Cidadania, para todos os brasileiros. Em 2003 o Presidente Luiz Inácio ao assumir o governo adotou como meta principal o enfrentamento da fome e da pobreza, no país, colocando as *Políticas Sociais* como mecanismos de ação aos seus objetivos político e social, articulando-as a uma Política Econômica, assim lançou a proposta de unificação dos Programas de Transferência de Renda. (SILVA E SILVA, 2006. p 28)

Desta forma, inicia-se um processo de unificação de programas nacionais de transferência de renda, sendo inicialmente unificados quatro programas federais de transferência de renda, como: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação, envolvendo recursos financeiros de R\$ 4,3 bilhões para este ano e de 5,3 bilhões em 2004. O novo programa, denominado de Bolsa-Família, prevê o atendimento de 3,6 milhões de famílias, em 2003, apresentando uma meta para atendimento de 7,6 milhões de famílias em 2004, alcançando em média 11,0 milhões de famílias em março de 2010.

Em janeiro de 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em substituição ao Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, passando os Programas de Transferência de Renda a serem coordenados por este ministério por intermédio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania- SENARC.⁵³

Ao propor a integração buscou-se estabelecer um novo marco para a política social do país que se distinguisse da tradição assistencial e fragmentada. O objetivo era integrar as políticas e aperfeiçoar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e houvesse uma articulação de iniciativas de diferentes órgãos bem como um

⁵² - O Estado do Amapá faz parte deste cenário com a implantação do Programa Bolsa-Escola Família, implantado no Governo de João Capiberibe em 1996, como uma medida emergencial destinada a reduzir o trabalho infantil, a violência, o abandono escolar e exclusão social de milhares de famílias. Fazendo parte de duas gestões governamentais, hoje na gestão do Governador Waldez Góes o programa é denominado *Renda para Viver Melhor* atendendo em média 19 mil famílias em todo o Estado do Amapá.

⁵³ Criada em janeiro de 2004, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) tem por objetivo a implementação da Política Nacional de Renda de Cidadania no país, teve sua estrutura e competências estabelecidas no artigo 7º do Anexo I do Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, maiores informações ver site: www.mds.gov.br

estímulo para que a comunidade participasse da gestão. Assim foi criado o *Programa Bolsa Família Federal*, sendo um dos programas de transferência de renda na contemporaneidade de importante destaque, principalmente na América Latina.

Existe uma ligação muito forte no Brasil entre o nível de educação e a pobreza. Conforme afirma Rocha (2003), embora a pobreza seja um fenômeno complexo, os estudos mostravam que havia correlação entre pobreza e baixo nível de escolaridade. A autora enfatiza que é importante frisar que baixo nível de escolaridade não significa necessariamente condenação à pobreza, no entanto, entre os pobres, predominam indivíduos com baixo nível de escolaridade, *“verificou-se que o baixo nível educacional – definido como menos de quatro anos de escolaridade- era a variável a qual estava associado a maior probabilidade de o indivíduo e de sua família serem pobres.”* (p.184) Esse indicador vai orientar a ligação do programa de transferência de renda no Brasil à educação.

Rocha (2003) enfatiza também que outra concepção adotada é de que a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política.

Outro dado importante é a incidência da pobreza em idades diferentes. Conforme dados da PNAD (1997) - quando da discussão para o desenho do programa de transferência de renda no Brasil - havia incidência de maior pobreza entre os jovens. Quase 50% das crianças de 0 a 6 anos e quase 46% das crianças de 7 a 17 anos estão abaixo da linha da pobreza. Quando se trata da indigência, os índices são de 5% e 22%, respectivamente. Isso demonstra que a pobreza atinge consideravelmente a população infanto-juvenil. Esse é um argumento utilizado para justificar a escolha do PBF para as famílias com crianças e adolescentes de 0 até 17 anos.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, estabelece como seus objetivos a segurança alimentar e nutricional, a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à

fome. Deve atender as famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00 e possuem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos.

O Cadastramento Único é responsável pelo o ingresso das famílias no PBF. O referido sistema foi instituído em 2001, ainda, no governo de FHC. O objetivo desse cadastro é uniformizar as informações socioeconômicas da população de baixa renda, a fim de mapear e identificar possíveis beneficiários do PBF e dos demais programas sociais, propondo-se também a subsidiar o planejamento de políticas públicas dos diferentes níveis de governo. Para tanto, cabe aos municípios o papel de executar o processo de coleta, inclusão, atualização e exclusão sistemática dos dados referentes ao Cadastro Único. As principais informações que constam neste cadastro dizem respeito às características do domicílio, à composição familiar, à qualificação escolar e profissional, ao grau de parentesco e aos rendimentos e despesas familiares.

A seleção dos beneficiários é, em geral, realizada pelos órgãos municipais de assistência social (neste caso as Secretarias Municipais de Assistência Social e/ou os CRAS), ficando a gerência do programa a cargo do MDS e as operações de pagamento sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal. O recebimento das transferências é condicionado a contrapartidas comportamentais nas áreas de educação e saúde – essencialmente, frequência à escola e vacinação de crianças e acompanhamento pré e pós-natal de gestantes e nutrízes – de acordo com a composição das famílias beneficiárias.

As condicionalidades ou contrapartidas constituem uma espécie de co-responsabilização das famílias quanto à inserção de seus membros nos serviços sociais, notadamente saúde e educação. No setor saúde, integra a agenda de compromissos da família um conjunto de ações de atenção primária, tais como: puericultura, vacinação, assistência ao pré e pós-natal e vigilância nutricional. Em caso de recorrente 'inadimplência' com relação a tais exigências, as famílias devem ser desligadas do programa.

O acompanhamento das condicionalidades é realizado de forma conjunta pelos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Saúde e da Educação. Nos municípios, deve ser feito de forma articulada entre as áreas de Assistência Social, Saúde e Educação. Os objetivos do acompanhamento das condicionalidades são:

- Monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias, como determina a legislação do Programa;

- Responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais excluídas e vulneráveis;
- Identificar, nos casos de não-cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade e orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.

Conforme o Artigo 2º da Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, que regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, São condicionalidades do referido programa:

- na área de educação:

- a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e
- b) para os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal.

- na área de saúde:

- a) para as gestantes e nutrizes, no que couber, o comparecimento às consultas de pré-natal e a participação nas atividades educativas sobre aleitamento materno e cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e
- b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil;

III - para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos serviços socio-educativos e de convivência, conforme estabelecido no art. 13 da Portaria/MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005.

Os críticos ao PBF levantam questões sobre a existência das condicionalidades argumentando ser desnecessário, uma vez que, independente do programa é dever da família – legal ou socialmente - responsabilizar-se pelo acompanhamento escolar e da saúde dos seus membros, principalmente das crianças e dos adolescentes. Que o monitoramento das condicionalidades em escala nacional implica em custos administrativos ao governo, tanto na esfera federal como no municipal. No entanto, acreditamos que de uma forma, ou de outra, os resultados dessa investida sempre será positivo, tanto na vida dos beneficiários como no retrato social do Brasil futuramente.

Como diz Medeiros (2007: p 18), “... *pode funcionar como instrumento para alertar o poder público sobre famílias em situação de maior vulnerabilidade, que demandam atenção específica, além de identificar gargalos na ofertas desses serviços.*”

Conforme comenta Medeiros (2007: p, 17), apesar das críticas, as pesquisas que demonstram efeitos do PBF sobre a educação, indicam que “*as crianças atendidas pelo programa têm menor probabilidade de faltar um dia de aula por mês em comparação com crianças em domicílios similares que não recebem o benefício e a probabilidade das crianças beneficiárias abandonarem a escola também é menor.*” Incidindo em maior participação da criança e adolescente no processo formal de educação, o que futuramente vai aferir melhor resultados nos anos de estudo do público alvo.

Conforme dados do MDS,⁵⁴ os resultados do acompanhamento da condicionalidade de saúde atingiu 64,5% das famílias no segundo semestre de 2009. 6,3 milhões de famílias que possuem crianças menores de sete anos, gestantes e nutrizas e/ou mulheres na faixa etária de 14 a 44 anos, tiveram o acompanhamento da agenda de saúde registrado nesse período. O acompanhamento da saúde abrange o cumprimento do calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos; a participação nas atividades de pré-natal das gestantes na faixa etária de 14 a 44 anos e o acompanhamento das nutrizas (mulheres que estão amamentado).

Quanto à educação, o MDS informa que no último acompanhamento da frequência escolar de 2009, referente aos meses de outubro e novembro, foram acompanhados 15,7 milhões de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família. Quatorze milhões de alunos entre 6 a 15 anos tiveram a informação de educação registrada, representando 89,6% de acompanhamento nessa faixa etária. Entre os alunos com idade entre 16 a 18 anos o acompanhamento atingiu 1,7 milhão de jovens, ou seja, 79,4% do total do público a ser acompanhado.

Outra crítica, também, sofrida pelo PBF é de que a transferência de renda desestimula o trabalho e torna as pessoas acomodadas, avaliação realizada pelo Instituto de

54 - Informações obtidas pelo site do MDS em 26/05/2010.
Endereço: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/resultados/>

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA - 2006) mostra que a crítica torna-se mal fundamentada, considerando que o Bolsa Família é um programa de complementação de renda, aumentando em média 11% a renda de seus beneficiários, o benefício médio, hoje, gira em torno de R\$ 68,00, valor que levaria um beneficiário a buscar outros meios de complementação de renda. É como demonstra a avaliação realizada por Medeiros (2006:19):

“O fato é que tomar as transferências como um desestímulo ao trabalho é uma idéia que pode ser fundamentada em preconceitos, mas não se apóia em evidências empíricas. Dados recentes do IBGE mostram que pessoas que vivem em domicílios onde há beneficiários do Bolsa Família trabalham tanto ou mais que as outras pessoas com renda familiar per capita similar. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro decil da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71%, respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários.”

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA - 2006), mostrar que o Bolsa Família contribuiu com 21% redução da desigualdade social. Em 2006, a taxa de pobreza no Brasil, calculada pela Fundação Getúlio Vargas, ficou, pela primeira vez, abaixo dos 20%. A série histórica – iniciada em 1992 – mostra uma redução de 15% entre os índices de 2005 (22,77%) e 2006 (19,31%).

Outro ponto que consideramos importante mencionar é sobre o debate *focalização x universalidade*, vimos que a focalização possa ser estratégia temporária para acessar, prioritariamente, os usuários em situação de exclusão, enquanto as condições para garantir os direitos de forma universal é algo em construção, para isso há de ter muitas discussões e decisões a que venha mexer em questões fiscais, tributárias e promovendo melhor distribuição da riqueza gerada pelo país.

Conforme informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, hoje, o PBF concede o benefício da seguinte forma:

- Os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de **R\$22,00** (vinte e dois reais) a **R\$200,00** (duzentos reais), de acordo com a renda mensal por pessoa da família e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos e de jovens de 16 e 17 anos.

- O Programa Bolsa Família tem três tipos de benefícios: o Básico, o Variável e o Variável Vinculado ao Adolescente.

- O **Benefício Básico, de R\$ 68** (sessenta e oito reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens).

- O **Benefício Variável, de R\$ 22,00** (vinte e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

- O **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 33,00** (trinta e três reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00 (sessenta e seis reais).

O titular do cartão do benefício será, preferencialmente, a mulher, ou o responsável pela unidade familiar, sendo que o benefício pode cessar mediante as seguintes ocorrências:

a) Caso o beneficiado não saque o valor por um prazo de 90 dias, sendo que o valor será restituído ao PBF;

b) Comprovado trabalho infantil na família, conforme definição legal;

c) Comprovação de fraude ou informações deliberadamente incorretas na realização do cadastramento;

d) Descumprimento de condicionalidade que acarrete suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos (deixar a criança beneficiada de frequentar pelo menos 85% das aulas, não realização de vacinação obrigatória e acompanhamento de saúde);

e) Desligamento por ato voluntário do beneficiado ou por determinação judicial;

f) Alteração cadastral na família que a exclua dos critérios para recebimento do benefício.

Segundo dados do MDS, em maio de 2010, o Programa Bolsa Família atendeu 11.770.564 famílias, atingindo um total de 5.565 municípios brasileiros. Só no Estado do Amapá foram contempladas 43.889 famílias, sendo que destes 0,17% no município de

Macapá, o que equivale a 20.899 famílias, o total de famílias atendidas em todo o Estado alcança um percentual de 0,37% do total de famílias atendidas em todo o Brasil.

Programas complementares ao PBF

O MDS em conjunto com os estados, municípios e entidades da sociedade civil, vem realizando *Programas Complementares* junto aos beneficiários do PBF. São programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, concessão de microcrédito dentre outros. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda.

A Coordenação Geral do Programa Bolsa Família em nível federal desenvolve uma estratégia de articulação com diversos órgãos dos governos federal (Ações Interministeriais), estaduais (Ações Intersecretarias) e municipais para atender às necessidades das famílias em áreas como acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho e renda e melhoria das condições habitacionais. Outro ponto fundamental é o desenvolvimento de ações que explorem as potencialidades econômicas, culturais e naturais específicas de cada localidade, incluindo famílias de baixa renda no setor produtivo.

Na área de geração de trabalho e renda, há iniciativas de trabalho com agentes de desenvolvimento solidário, concessão de crédito⁵⁵ para abertura ou expansão de pequenos negócios; atividades de apoio às iniciativas individuais desde a definição até a capacitação para sua realização e acompanhamento; cursos de gerenciamento de negócios; métodos de apropriação de custos e análise de viabilidade; entre outros. Envolvendo os seguintes órgãos executores: Ministério da Educação e Cultura (MEC); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Trabalho e Emprego (TEM); INCRA e o Banco Nordeste do Brasil (BNB).

⁵⁵ - Conforme o Relatório de Dados do Programa de Microcrédito/Ministério do Trabalho e Emprego, o Microcrédito Produtivo Orientado atingiu R\$ 2,28 bilhões, no consolidado de 2009. Essa cifra representa uma expansão em torno de 26,67% em relação a 2008 que registrou um volume de R\$ 1,8 bilhão. Informações obtidas através do site: http://www.mte.gov.br/pnmpo/Relatorio_4trim2009.pdf em 26/05/2010.

O PBF e as Comunidades Remanescentes de Quilombo

A SENARC, em 2005, realizou um diagnóstico da situação das famílias quilombolas, em parceria com instituições governamentais e sociedade civil, visando estabelecer estratégias de inclusão das referidas famílias no Cadastramento Único. O diagnóstico obteve o número de 16.957 famílias identificadas. Envolveu sete Estados: Bahia, Goiás, Minas Gerais, Maranhão, Pará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, totalizando 75 municípios. Desta forma a SENARC vem desenvolvendo sistematicamente um trabalho junto aos Estados e Municípios, no sentido de realizar a atualização de dados no intuito de identificar as famílias que residem nas comunidades remanescentes de quilombo. (Cunha et al, 2008: 132 e 133)

Quanto as Comunidades Remanescentes de Quilombo em Macapá, dados do MDS informam que em maio de 2010, foram registradas um total de 31 comunidades reconhecidas⁵⁶, estas comunidades alcançam em média 455 famílias. Em agosto de 2009 solicitamos através de ofício informações sobre o número de famílias atendidas pelo PBF em comunidades remanescentes de quilombo em Macapá, foi informado que no sistema de informação do MDS, no referido município consta que 35 famílias declaram ser morador de comunidades remanescentes de quilombo em Macapá, mas podemos atingir um número bem maior, considerando o alcance do programa no referido município.

Dando prosseguimento à discussão sobre as implementações dos programas de transferência de renda no Brasil mencionamos o entendimento de Silva e Silva (2006) esta diz que:

“ (...) são marcados, por grandes inovações: a implementação descentralizada desses Programas; a transferência monetária direta para os beneficiários; a admissão da Família enquanto unidade de atenção social; a unificação dos programas; a proposta de articulação de políticas compensatórias com políticas estruturantes e a obrigatoriedade do cumprimento de condicionalidades por parte dos beneficiários, o que imprimiu ao

⁵⁶ - Algumas em processo de titulação no INCRA. Segundo informações de uma funcionária do Instituto de Terras do Amapá (TERRAP) a referida instituição neste ano de 2010, passou a fazer parte do processo de titulação de terras as comunidades tradicionais, dentre elas as comunidades de remanescentes de quilombo. No momento não temos informações mais concretas sobre este processo.

Sistema Brasileiro de Proteção Social novo padrão, novo conteúdo, nova dinâmica, mas também novos desafios...” (p 28)

Os desafios apontados por Silva e Silva (2006) são de natureza estrutural e relacionada às dificuldades para implementação na proposta de unificação a serem considerados pelos formuladores, gestores e implementadores desses programas. É sobre esses desafios que nos reportaremos no próximo item.

Desafios para a consolidação de uma Política Nacional de Enfrentamento a Pobreza no Brasil

Dentre os desafios apontados por Silva e Silva (2006), com sustentação num diagnóstico sobre as políticas sociais brasileiras⁵⁷, temos a unificação dos programas de transferência de renda. Consideramos o desafio acima apontado como um dos maiores dos programas de transferência de renda no Brasil, tendo em vista a existência em muitos Estados e Municípios brasileiros de outros programas de transferência de renda (muitos funcionam do mesmo molde do PBF Federal) como no caso do Amapá com o *Programa Renda Para Viver Melhor - RPVM* o referido programa é gerenciado pela Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social-SIMS, a secretaria responsável pela coordenação e execução da Política de Assistência Social no Amapá.

Segundo informações do IBGE 2009, o Estado do Amapá apresenta um índice de Gini de 0,45 (Limite inferior é de 0,43 e o limite superior é de 0,47)⁵⁸. E o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH de 0,780, ocupando 12º posição no ranking do Brasil estando à frente dos demais Estados da Região Norte⁵⁹. Apesar de apresentar um IDH médio, o Estado possui um índice de pobreza em torno de 39,62%, sendo relacionado ao crescimento desordenado da população em virtude do fluxo migratório ocorrido nos últimos 12 anos.

⁵⁷ - Segundo Silva e Silva (2006) estudo realizado pela UFMA, PUC/SP e NEPP/UNICAMP em 2002 identificou a existência de 45 programas municipais e 12 programas estaduais em implementação, alcançando 1.151 municípios.

⁵⁸ - O Gini é comumente utilizada para calcular a desigualdade de [distribuição de renda](#) mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de [renda](#) (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100), ou seja, quanto mais próximo de zero maior a igualdade de renda e quanto mais próximo de um maior a desigualdade de renda.

⁵⁹ - Conforme site consultado em 23/03/2010: <http://www.brasilecola.com/brasil/o-idh-no-brasil.htm>

Fazendo parte do contexto nacional, no que tange à criação de programa de renda mínima, foi implantado pelo Governo do Estado em 1996, como Bolsa-Escola Família como uma medida emergencial destinada a reduzir o trabalho infantil, a violência, o abandono escolar e à exclusão social de milhares de famílias. Primeiramente tinha como público alvo famílias monoparentais, com renda per capita inferior a 01 salário mínimo, com filhos na faixa etária de 07 a 14 anos e que estivessem regularmente matriculados e com frequência escolar de 90%. Estes recebiam ½ salário mínimo. Em 2001, foram incorporadas ao Programa as Parteiras Tradicionais como uma forma de reconhecimento do Estado pela importância dos serviços prestados à comunidade.⁶⁰ Gerenciado, primeiramente, pela Secretaria de Estado da Educação, posteriormente ficou ligado ao Gabinete Civil.

Na gestão do atual Governo do Estado, o programa passou a ser denominado *Renda Para Viver Melhor - RPVM*, havendo um considerável processo de implementação, hoje o programa é Coordenado pela Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social-SIMS, possui uma abrangência de atendimento de 100% dos municípios do Estado (os 16 municípios). Apresenta os seguintes critérios de inclusão:

- A família deverá possuir crianças na faixa etária de zero a doze anos incompletos e adolescentes na idade entre 12 e 15 anos incompletos, que estejam regularmente matriculados na rede pública de ensino oficial ou em programas de educação especial;
- Não fazer parte de outro programa de transferência de renda;
- Possuir renda familiar, “*per capita*” de 25% do salário mínimo;
- A família deverá morar no Estado há no mínimo cinco anos consecutivo comprovado em documentos.

Conforme demonstra o Quadro de Detalhamento de Despesa-QDD/2010 da SIMS, a previsão orçamentária para o presente ano é de R\$ 63.758.144 (sessenta e três milhões, setecentos e cinquenta e oitos mil e cento e quarenta e quatro reais), sendo que deste valor

⁶⁰ - A assistência ao parto domiciliar, por parteiras tradicionais, faz parte do cotidiano de comunidades extrativistas, rurais, ribeirinhas e indígenas do Amapá. Essas mulheres são, em sua maioria, pertencentes às classes populares, na faixa etária de 20 a 90 anos, e muitas vezes moram em lugares de difícil acesso, nos quais exercem um papel fundamental para a reprodução da vida humana. Desde 1997, o governo do Amapá realiza um trabalho de resgate da cidadania e valorização dessa atividade com o “objetivo de promover o fortalecimento da rede estadual de parteiras, através do fornecimento de material necessário à arte de partejar. Informações obtidas em 23/03/2010: <http://www.eaesp.fgvsp.br/subportais/ceapg/Acervo%20Virtual/Cadernos/Experi%C3%Aancias/2001/2%20%20familia%20cidada.pdf>

R\$ 50.498,470 (cinquenta milhões, quatrocentos e noventa e oito mil e quatrocentos e setenta reais) são destinados ao RPVM, o que equivale em média 79,02% do orçamento geral do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS - AP.

Em março de 2010, o Programa *Renda Para Viver Melhor* atendeu 19.525 famílias, abrangendo um recurso orçamentário de R\$ 4.978,875, 00 (quatro milhões, novecentos e setenta e oito mil, oitocentos e setenta e cinco reais), proveniente do Fundo Estadual de Assistência Social-FEAS-AP.

Podemos observar que o Programa de Transferência de Renda do Estado do Amapá movimenta um recurso, consideravelmente, alto, proveniente do FEAS, que de certa forma compromete outros serviços, considerando o universo de ações da Política Pública de Assistência Social, requerendo uma efetiva articulação da transferência monetária para outros programas sociais, considerando os objetivos da Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004, quanto às proteções afiançadas.

Ressaltamos que tomamos como base a experiência do Amapá para reforçar ideias já defendidas por profissionais e cientistas da área social quanto à necessidade de ser avaliada pelos gestores municipais, estaduais e federal a possibilidade de unificação destes programas, redimensionando assim, o Sistema Brasileiro de Proteção Social, conforme já sugerido por Silva e Silva (2008). Ressaltamos também o significado desses programas para as famílias por permitir elevação ou mesmo o único acesso à renda, alcançando resultados como fortalecimento de vínculos familiares. Todavia, entendo que isso não significa que esses Programas sejam capazes de superação da pobreza. Eis a necessidade de fortalecer a estratégia de programas estruturantes, sobre esse assunto a autora diz:

“Pensar a unificação importa considerá-lo não como mero mecanismo de gestão, mas como um processo que deve ser colocado a serviço de um Sistema de Proteção Social universal, capaz de atender todas as pessoas em situação de risco e vulnerabilidade, considerando a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. Essa visão demanda uma efetiva articulação de transferência monetária com outros programas sociais e com uma Política Econômica de geração de emprego e renda(...)” (p.137)

Após o processo de unificação dos programas federais de transferência de renda a equipe MDS lança a proposta de parcerias entre as três esferas de governo no que consiste a negociação da unificação dos referidos programas, nessa negociação são apontadas possibilidades de integração do programa do estado ou município com o programa federal, com elevação do valor da transferência monetária e do número de famílias beneficiadas. Até o momento, não registramos a aceitação desta proposta pelos gestores municipais e estaduais continuando a superposição de programas de renda mínima.

Observamos também que se faz presente na gestão desses programas a ausência de um sistema de acompanhamento e avaliação sistemática, ocasionando o não aferimento da efetividade concreta dos mesmos, ocorrendo, muitas vezes, o simples repasse de recursos.

Consideramos esta questão um dos grandes desafios para o Sistema Brasileiro de Proteção Social, principalmente pelo caráter eleitoreiro que esses programas podem assumir no âmbito da política local. Ou mesmo, pela vontade e decisão política dos gestores em otimizar os recursos, assegurando serviços sociais básico de qualidade e que atendam as demais necessidades das famílias.

Assim, reforçaremos pontos já levantados por Silva e Silva (2008:140) que consideramos de suma relevância na tomada de decisão para a efetivação da proposta de unificação dos programas:

- Complementação por parte dos Estados e Municípios do valor monetário repassado pelo PBF, possibilitando, desta forma, a otimização de recursos, como investimentos em outros programas complementares de capacitação profissional e outros projetos para garantir as possibilidades de autonomização das famílias;
- Fortalecimento da rede local de serviços sociais capaz de atender as demandas dos usuários do Programa Bolsa Família, principalmente, no que se refere às condicionalidades impostas às famílias beneficiárias;
- Maior estruturação e fortalecimento das instâncias de controle social;
- O efetivo acompanhamento e avaliação sistemática dos programas, que permitirão, futuramente, dimensionar o verdadeiro alcance da efetividade desses Programas, enquanto estratégica mediadora de uma política de enfrentamento à pobreza no Brasil.

Acreditamos que se conseguirmos avanços como o aqui proposto, conseguiremos fortalecer o Sistema Brasileiro de Proteção Social caminhando para o rompimento da marca compensatória que tem configurado os programas sociais, no Brasil.

No próximo item consideramos importante abordar uma ação desenvolvida junto às comunidades remanescentes de quilombo em alguns estados, esta ação faz parte dos estudos sobre condições de vida nas comunidades quilombolas, conhecida como *ações estruturantes* que foi coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome envolvendo três áreas: Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Renda de Cidadania (Bolsa Família e Cadastro Único).

Ações Estruturantes as Comunidades Remanescentes de Quilombo

A iniciativa das ações estruturantes às comunidades remanescentes de quilombo, partiu após análise dos inquéritos nutricionais realizadas no Brasil: Estudos Nacionais de Despesas Familiares (Endef), em 1974/1975; a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), em 1998 e a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), em 1995/1996, estas pesquisas mostraram uma tendência de redução da prevalência de desnutrição e também aumentou na prevalência de obesidade. Destaca-se, no entanto, que os inquéritos referidos não representaram comunidades tradicionais, como por exemplo, as comunidades quilombolas. (Santos et al. 2008)

Segundo Santos (2008), a não inclusão desses contingentes de crianças nos inquéritos leva a estimativas de prevalências de desnutrição mais otimista que as realmente existentes, motivando afirmativas imprecisas de que as prevalências dos desvios antropométricos estariam dentro dos níveis de normalidade no país. Desta forma, são apresentadas no relatório dados de antropometria, bem como das condições nutricionais das crianças de 0 a 60 meses das comunidades quilombolas, confirmando a hipótese levantada, ou seja, as crianças apresentam retardo de desenvolvimento devido à desnutrição crônica. As informações adquiridas na chamada nutricional levaram o governo federal a pensar políticas de ações específicas as Comunidades quilombolas.

A pesquisa foi realizada por técnicos da Datauff, no período de junho a setembro de 2006⁶¹. O Programa de Ações Estruturantes nas comunidades remanescentes de Quilombos teve início em 2003, com a realização de cinco oficinas entre os meses de novembro e dezembro, nas cidades de São Paulo (SP), Recife (PE), Santarém (PA), Bom Jesus da Lapa (BA) e São Luis (MA). A Oficina foi procedida pelo envio de questionários socioeconômicos às comunidades quilombolas que estiveram ali representadas, mais especificamente as cinco oficinas foram realizadas para 150 comunidades conforme Convênio n.º 006/2003 firmado entre a Fundação Cultural Palmares, órgão do Ministério da Cultura, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS.

Conforme Brandão (2008: 95), as oficinas foram realizadas com intuito de estimular a participação das comunidades envolvidas, bem como obter um diagnóstico da realidade socioeconômica das mesmas, assim, viabilizar a execução das ações estruturantes. Foram escolhidas 150 comunidades conforme os critérios a seguir: *“Comunidades com maior número de famílias; comunidades de difícil acesso e distantes das sedes dos municípios; comunidades com famílias de menor renda per capita; comunidades com maior índice de mortalidade infantil; comunidades localizadas em áreas de conflitos fundiários e comunidades com maior número de famílias com filho de 0 a seis anos.”*

Foram oferecidas cinco oficinas estruturantes, devendo os participantes escolherem três, entre as quais: implementação de casas de farinha (aquisição de forno mecânico, prensa, etc.); aquisição de implementação agrícolas (maquinário em geral); aquisição de materiais para pesca artesanal (barcos pequenos, frigorífico para armazenamento dos peixes); aquisição de equipamentos para o desenvolvimento do artesanato e sistema de irrigação para pequenas áreas de lavoura (bombas d'água, equipamento de irrigação em geral). No final foi disponibilizado um total de 150 módulos de kits conforme as ações mencionadas acima. (Brandão et al 2008: 95 e 96)

⁶¹ - A presente pesquisa teve como Coordenador Geral o Professor e Doutor da Universidade Federal de Fluminense, André Augusto Brandão. As informações mais detalhadas sobre o relatório poderá ser encontrado no Capítulo 8 do periódico “POLÍTICAS SOCIAIS E CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA: ESTUDOS SOBRE CONDIÇÕES DE VIDA NAS COMUNIDADES E SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS.”, fazendo parte dos Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n.º 09 do referido ministério.

Conforme afirma Brandão (2008:97), as comunidades apresentavam as seguintes características:

- A maioria das comunidades encontram-se em área rural;
- 60,9% dos responsáveis pelos domicílios vivem da agricultura de subsistência;
- A taxa de atividade dos homens adultos e jovens é maior que a das mulheres no que tange ao trabalho agrícola e às atividades de pesca;
- O conjunto de moradores possui baixa escolaridade. Os responsáveis pelos domicílios não-escolarizados atingem a casa dos 37,8%. Somando a esses os que somente possuem até 04 anos completos de estudos chega-se a 77,3%. Os responsáveis pelos domicílios ligados a ocupações rurais, em geral, apresentam escolaridade inferior aqueles ligados às ocupações urbanas;
- Baixa renda família, 74% possuem renda mensal inferior a um salário mínimo;
- Possui baixa infra-estrutura de creches, escola, posto de saúde, etc;
- Somente 29% dos domicílios estão ligados à rede de abastecimento de água e 3% à rede de coleta de esgoto;
- O Programa Bolsa Família destaca-se entre eles com uma cobertura de aproximadamente 41% entre as famílias que compuseram a amostra.

Brandão (2008:102) avalia que houve alto grau de satisfação dos participantes e que os mesmos enfatizam a significativa valorização que esta ação trouxe às comunidades quilombolas envolvidas. Que outras ações devem ser estimuladas, “*principalmente no uso coletivo desses recursos para a geração de renda.*” Que a participação dos quilombolas em associações locais, gerou capital social às comunidades, mudando a realidade dessas comunidades.

Entendemos que a avaliação de ações como a que foi exposta acima é de suma importância e demonstra que por menor estas ações e alcance um pequeno grupo, há modificações no panorama social. É como bem coloca Carvalho (2007), “*a missão da avaliação no campo social é de realimentar ações buscando aferir resultados na alteração da qualidade de vida da população beneficiária, ou ainda, mais precisamente repensar as opções políticas e programáticas*”.

No exposto, consideramos que avaliar os impactos da Política Nacional de Assistência Social na vida dos cidadãos é condição igualmente importante em função da escassez de

conhecimento e dados referentes à população que recorre à Assistência Social para satisfazer suas demandas, pois “*trata-se de uma população destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças*” (YASBEK, 2004, p.22). Consideramos de suma importância o interesse acadêmico pela pesquisa e intervenção profissional na presente área.

No próximo capítulo falaremos da pesquisa realizada nas Comunidades Remanescentes de Quilombo do Curiaú, Mel da Pedreira e Conceição do Macacoari, apontando os avanços e desafios a Política de Assistência Social no Brasil.

CAPÍTULO III

COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE MACAPÁ: AVANÇOS E DESAFIOS PARA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Como já abordado no capítulo anterior, a Política de Assistência Social vem galgando espaço e reconhecimento enquanto política pública. Vimos que nos últimos 20 anos a Assistência Social legitimou-se como direito social, estruturando-se no campo administrativo, político, social e econômico, prevendo para seu público prioritário ações de fortalecimento, melhores condições de vida e participação política.

Considerando as discussões públicas e as ações voltadas às perspectivas multiculturais nas últimas décadas, mas precisamente as *relações raciais* e os problemas advindos das desigualdades entre grupos de cor ou raças, o presente capítulo tem como temática central o mapeamento da Política de Assistência Social junto a duas *Comunidades Remanescentes de Quilombo*, para tanto, no período de 20/10/2009 a 15/11/2009, realizamos a pesquisa nas comunidades do *Curiaú*, *Mel da Pedreira* e *Conceição do Macacoari*, todas localizadas no município de Macapá-AP.

Nosso foco principal foi a Política de Assistência Social e a gestão do *Programa Bolsa Família (PBF)*. Este último se constitui como uma política intersetorial voltada ao enfrentamento da pobreza e à emancipação das famílias em situação de vulnerabilidade socio-econômica. Trata-se da ação mais concreta da referida política pública de assistência social junto ao segmento social: *comunidades quilombola*.

O material empírico aqui estudado partiu de entrevistas em profundidade com roteiro previamente estabelecido. Realizamos entrevista com os beneficiários do PBF, lideranças das comunidades, Assistentes Sociais, Secretário Municipal de Assistência Social e algumas entrevistas extras - que no decorrer da pesquisa consideramos importantes - com atores envolvidos nas ações voltadas à *promoção da igualdade racial*, tanto no âmbito municipal como no Estadual.

Quanto à gestão do PBF

Conforme prevê a Política Nacional de Assistência Social, os programas e projetos da presente área são executados pelas três instâncias de governo e deve ser articulado dentro do Sistema Único de Assistência Social, desta forma, o PBF prevê o desenvolvimento de suas ações nas Secretarias Municipais de Assistência Social, órgão responsável pela coordenação e execução da referida política pública.

A gestão do PBF no Município de Macapá é totalmente diferente dos demais municípios do Brasil, pois o Cadastramento Único e a coordenação do referido programa de transferência direta de renda encontra-se ligado à Secretaria Municipal de Educação.

Em entrevista realizada junto a Secretária Municipal de Trabalho e Assistência Social ao perguntarmos o papel da Secretaria Municipal de Assistência Social- SEMAST na gestão do PBF a mesma diz: *“Hoje é um seguinte... Eu digo muito... Eu brigo muito com a Secretária Municipal de Educação... A gestão do bolsa família está na educação, é uma coisa surreal, é diferente do Brasil todo, mas hoje já existe uma compreensão do gestor municipal de que a competência de garantir direitos sociais, mínimos sócio assistencial e que renda mínima é da Assistência Social a gente já tem essa compreensão (...) hoje não tem papel de gestão, hoje assim... Eu tenho o acesso ao cadastro para conhecer a realidade das famílias, a SEMAST tem uma diretriz geral para o encaminhamento aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), os CRAS ainda estão muiiiiito distantes dessas famílias... Ainda estão muito distantes. Então a gente precisa antes de qualquer coisa, garantir a gestão do bolsa família no órgão gestor da Assistência Social para que a partir disso seja mais fácil pra gente manusear, instrumentalizar o programa a fim de chegar nesse patamar das famílias que estão nos territórios, que estão nos CRAS.”*

Ao entrevistarmos uma das Assistentes Sociais da SEMAST, perguntarmos o porquê do PBF ainda não estar sendo coordenado pela referida secretaria e a mesma declarou: *“Isso é uma decisão de gestão, se o gestor ele... tiver interesse, tiver vontade ele coloca aonde dele quiser, tanto que eles colocaram na Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Foi decisão de gestão”.*

Perguntamos ainda se a Secretaria Municipal de Educação de Macapá não quer abrir mão desta gestão, ao que a entrevistada responde: *“Nessa gestão agora já esta tendo um diálogo com relação a esta questão, mas há um interesse da SEMAST em o Bolsa Família funcionar aqui na secretaria.”*

A gestão atual tanto da parte da educação, como da assistência social já estabeleceu diálogos a respeito, bem como, algumas ações já são compartilhadas, como a disponibilização por parte da SEMAST de duas Assistentes Sociais para realizar as visitas às famílias cadastradas pela SEMED. Outro acordo é o encaminhamento das famílias pela SEMED, após inserção no Cadúnico, ao CRAS's para acompanhamento. Em alguns casos, as Assistentes Sociais dos CRAS's fazem o atendimento, realizam visita domiciliar e encaminham a SEMED para inserção no sistema.

Conforme declara a Assistente Social de um dos CRAS ao perguntarmos como é feito este trabalho: *“A gente faz o atendimento né? Recebe os usuários que nos procuram, preenche o cadastro com eles, vamos fazer a visita pra ver realmente se tudo que eles falam estão dentro dos critérios pra ser incluído no PBF.”* Perguntamos também se o cadastro único é alimentado pelo CRAS, ela responde: *“A gente faz o seguinte, a gente preenche o cadastro e entrega pra nossa coordenadora e a coordenadora é que faz os outros tramites de incluir.”*

Em entrevista com a atual Coordenadora Municipal do PBF, percebemos que por ser uma nova gestão, ainda falta maior domínio sobre o funcionamento do referido programa e falta maior esclarecimento sobre o papel de cada área envolvida (educação, saúde e assistência social). Quando perguntamos como está sendo gerido o PBF dentro do Município de Macapá a coordenadora responde: *“Na verdade o PBF, ele insere em todo o Estado né e o trabalho é alocado aqui na SEMED, então nós fazemos o suporte administrativo, então todos os envios, todas as informações irão para Brasília. Aqui funciona o Cadastramento Único do PBF, com relação ao município de Macapá.”*

Quanto ao estabelecimento de parceria com a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social a mesma declara que: *“Dentro das condicionalidades do programa ele tem a saúde, educação e a SEMAST que é social... A SEMAST ela tem feito a parte de levantamento e os CRAS eles fazem algumas situações, que é o Centro de Referência da Assistência Social. Nós detectamos as situações e encaminhamos pra lá pro CRAS. O*

CRAS atende também, detectam a situação das famílias e encaminham pra cá, mas normalmente nós encaminhamos os casos para que as Assistentes Sociais dos CRAS realizem visitas domiciliares. Mas alguns casos são resolvidos por aqui mesmo, por que é só aqui, na SEMED que funciona o CADÚNICO.”

Percebemos que a falta de domínio e clareza do papel de cada órgão interfere, negativamente, na gestão do programa como um todo, ao perguntarmos a coordenadora municipal do PBF como ela considera a parceria com a SEMAST assim diz: *“Como eu lhe coloquei, dentro das condicionalidades do programa nós somos sim obrigatoriamente... Nós temos que ter as três parcerias... Educação, saúde e a SEMAST...”*

Este fato nos remete a reforçar a importância do processo de treinamento contínuo dessas equipes tanto por parte do MDS/SNAS como das Secretarias Estaduais de Assistência Social. Logo, porque, há muita rotatividade de recursos humanos no âmbito municipal, a maioria das secretarias não possui quadro próprio.

Quanto às ações complementares do PBF

As ações complementares são importantes e contribuem para combater o quadro de desigualdades e para promover a inclusão social e a autonomia das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Percebemos, no momento da pesquisa que há a necessidade de maior estruturação e articulação dos níveis de gestão e maior esclarecimento e empenho das equipes sobre fazer chegar estas ações às famílias inseridas no PBF; questão que fica demonstrada na entrevista com a Coordenadora Municipal do PBF. Ao perguntarmos se há alguma ação prevista pelo município para as famílias do PBF e alguma ação sócio-educativa para as crianças e adolescentes do referido programa a mesma responde: *“ Sócio-educativa... Mônica já está sendo feito, sendo elaborado um projeto... É como eu coloco pra você, dentro das condicionalidades do programa tem que estar as três secretarias, o projeto já esta as três ações, o que iremos fazer pra trabalhar com o beneficiário.”*

Em princípio, a coordenadora demonstra não saber o que seriam as ações socio-educativas, depois, sem muita segurança, diz que já esta sendo elaborado um projeto envolvendo as secretarias de educação, assistência social e saúde para efetivação das ações sócio-educativas as crianças e adolescentes do PBF.

Em entrevista à assistente social do CRAS, do Bairro Nova Esperança, a mesma declara que há articulação dos CRAS com a rede de serviços e que existe um programa de distribuição de cestas básicas para os alunos da rede municipal, sendo priorizados os beneficiários do PBF. A mesma fala também da articulação recente com o Sistema Nacional de Emprego (SINE) para encaminhamento das famílias: *“Tem uma articulação com a rede em geral... E o município ele tá agora com um programa que é o “escola viva” onde todas as famílias... que todas as famílias da rede municipal são beneficiárias com uma cesta básica, priorizando as do PBF e tem... Uma articulação boa, mas este ano, com o (SINE) e todos estes outros setores para encaminhamento das famílias.”*

Percebemos que estas articulações partem do próprio contacto dos técnicos (Assistentes Sociais) dos CRAS com os referidos órgãos, sem nenhum acordo prévio estabelecido entre os gestores das respectivas instituições, caracterizando ações imediatas e dependendo do poder de articulação dos Assistentes Sociais e não havendo planejamento.

A Assistente Social da SEMAST reforça o trabalho realizado pelos técnicos dos CRAS mencionando que já foram realizados cursos profissionalizantes para as famílias beneficiárias do PBF, mas que não há parceria com órgãos como a Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismos (SETE). Esta poderia ser um importante parceiro no que tange ao planejamento e à realização de ações complementares para as famílias inseridas no referido programa. Segundo a Assistente Social da SEMAST, os cursos são financiados pelo Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) do Governo Federal: *“O próprio CRAS, a demanda prioritária do CRAS são a... Os beneficiários do PBF, a SEMAST ela já atende fazendo este acompanhamento, incluindo, encaminhando pra rede é todo feito um trabalho, fazem visita acompanham as famílias, principalmente as que estão descumprindo as condicionalidades que a saúde, a educação, tá tendo já este trabalho, as reuniões, faz cursos pras famílias (...) Esses cursos historicamente têm sido financiados pela própria secretaria com recurso dos PAIF.”* A mesma menciona os cursos mais ofertados: *“tem informática, tem manutenção em ar condicionado, tem refrigeração, informática básica e informática avançada, culinária, doces e tortas, todos esses de empreendedorismo para gerar renda para família.”*

Quanto aos beneficiários todos os entrevistados declaram não ter participado de cursos profissionalizantes. Uns sabem da existência dos cursos, mas não frequentaram nenhum até o momento, outros desconhecem a oferta e um dos entrevistados declarou que já recebeu uma correspondência para comparecer no SINE, ao se dirigir ao órgão não foi incluído: *“É mandaram uma carta pro meu marido ir no SINE, mas só que ele foi lá, as vagas eram poucas aí ele não foi incluído.”* (Beneficiária do PBF da comunidade Curiaú). Ao perguntarmos a outra beneficiária sobre haver participado de cursos profissionalizantes a mesma diz: *“ Ichi! Sempre aparece no caixa eletrônico pra gente ir no SINE, mas eu já fui e a gente nunca conseguiu esse benefício não. Eles dizem que ainda num tá aberto as inscrição.”* (Beneficiária do PBF da comunidade Curiaú).

Percebemos ainda que a Comunidade do Curiaú por estar localizada em área urbana e com melhor acesso possibilita que os beneficiários pelo menos busquem se inserir nos cursos oferecidos às famílias do PBF, bem como possuam mais informações quanto à existência dos mesmos. Uma questão também observada é que nos *flaps* aparece a informação de que os beneficiários devem procurar o SINE, mas ao procurarem o referido órgão, são informados de que não há cursos disponibilizados. Acreditamos que há a necessidade de maior articulação da SEMAST com a Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo (SETE) para que estes cursos sejam realizados, uma vez que o próprio SINE faz parte da estrutura organizacional da referida secretaria de Estado.

Entrevistamos sete famílias beneficiárias do PBF, a proposta era entrevistarmos nove famílias, sendo três em cada Comunidade Remanescente de Quilombo, mas na Comunidade Conceição do Macacoarí só havia uma família beneficiária. Os beneficiários entrevistados apresentam as seguintes características:

- Quanto às pessoas entrevistadas, todas eram responsáveis pelo recebimento do benefício, das sete famílias seis eram do sexo feminino e um era do sexo masculino. O beneficiário entrevistado do sexo masculino, segundo o mesmo, encontra-se responsável pelo recebimento do benefício em virtude de sua esposa encontrar-se doente há mais ou menos 2 anos, tendo amputado uma das pernas – antes disto era a esposa dele que era a responsável;
- O período de permanência no programa varia de dois a sete anos, ou seja, das famílias entrevistadas há famílias que recebem o benefício há dois anos e uma das famílias

entrevistada recebe há sete anos, uma vez que sua filha fazia parte do PETI e migrou para o PBF;

- A média de idade dos responsáveis entrevistados é de 32 anos;
- Quanto ao grau de escolaridade todos eram alfabetizados, variando a escolaridade do Ensino Fundamental Incompleto ao Ensino Médio Completo;
- Todos possuem outra fonte de renda familiar, seja renda proveniente da venda de produtos agrícola e criação de pequenos animais, seja trabalho como empregada doméstica e/ou o companheiro exerce alguma função remunerada, sendo o PBF uma complementação de renda;
- A média de filhos por família são de quatro filhos, são núcleos familiares pequenos;
- Das sete famílias entrevistadas, somente uma era monoparental – a mulher não possuía companheiro e criava os filhos sozinha;
- O valor do benefício recebido pelas famílias varia de R\$ 40,00 a R\$ 145,00, conforme a renda per capita e o número de filhos inseridos no programa.

Percepção dos beneficiários sobre O PBF

Quanto à utilização do recurso do PBF, este variava entre a compra de material escolar para os filhos, compra de alimentação, de roupa, de remédio e pequenas reformas da casa: *“Eu assim eu compro roupas pros meus meninos e material escolar e o que sobra eu compro alimentação também pra eles...”* (Beneficiária da Comunidade do Mel da Pedreira). *“Olha isso aí é pra comprar o material pra ela (a filha de 12 anos), comprar alguma coisa pra alimentação lá em casa, é pra isso... E agora está sendo também usada pra comprar remédio pra mãe dela que ta doente em Macapá, às vezes a gente não tem dinheiro, aí a gente pega desse dinheiro pra comprar os remédios, porque só a caixa do remédio dela é R\$ 52, 00 é R\$ 57,00. Comprar fita também, porque ela sofre dessa doença de açúcar no sangue.* (Beneficiário da Comunidade do Conceição do Macacoarí).

Ao perguntarmos a uma das beneficiária da Comunidade Quilombola do Curiaú se a inclusão no PBF houve mudança na alimentação de sua família a mesma declara: *“ Iii... Mudou muito, olha eu tinha uma casa muito pequena aí com esse dinheiro, um mês eu compro um material escolar pros meninos, outra vez eu compro uma dúzia de talba, olha a*

minha casa já ta aumentada mais um pouco, tem mês que eu compro as coisas que eles gostam de comer, assim a gente vai levando...”

Quando perguntamos como era a alimentação antes de ser incluída no PBF a mesma diz: *“Olha era difícil assim, porque a gente comprava muito fiado, aí meu esposo tinha que fazer bico pra podê a gente paga. Aí tem ajudado bastante.”*

Outra beneficiária da Comunidade do Curiaú considera baixo o valor do benefício, sendo vinte reais por criança, totalizando quarenta reais, a mesma não percebe mudança na alimentação de sua família, assim diz: *“ Não... Porque é pouquíssimo queu ganho, não alterou em nada a renda, porque é muito pouco pelo que as outras pessoas ganham o meu é baixíssimo demais. Quando perguntamos como é a alimentação da família, diz:*

“(...) como aqui a gente é descendente de quilombo, o mais adquirido que a gente come é o peixe, é o feijão com arroz, o ovo porque a gente cria galinha, sempre tem ovo, a gente cria pato, o mais utilizado mesmo é o peixe geralmente.”

Outro fator presente na situação das famílias é a possibilidade dos mesmos adquirirem alimentação através da pesca, da caça e da criação de pequenos animais e do cultivo de hortas, tendo o benefício auxiliado pouco na alimentação ou possibilitado o acesso a outro tipo de alimentação que antes não tinham (biscoito, yogurt) como diz uma das beneficiárias da Comunidade quilombola do Mel da Pedreira:

“... Bem, algumas coisas assim que não dava pra gente comprar pra despesa, a gente começou a comprar as coisas que eles gostam né? (...) Danone, as vezes eles gostam de tomar sopinha (nissim miojo), negócio de biscoito, bolacha pra eles tomarem café pela manhã, essas coisas assim.”

Quanto ao número de dias que dura alimentação que é comprada com o recurso do PBF

Nas entrevistas percebemos que o recurso do PBF constitui-se numa importante ajuda na aquisição da alimentação dos beneficiários, embora em alguns casos o valor do recurso recebido seja pequeno. A média de dias que dura a alimentação comprada com o referido recurso, é de *uma semana a quinze dias*, esta questão varia muito em função do valor recebido pela família. Quanto mais esta recebe, a possibilidade de compra é maior e a cobertura de dias com alimentação também é maior assim: *“acho que depende do que a*

gente compra, né, às vezes não dá pra uma semana.” (Beneficiária da Comunidade do Mel da Pedreira). *“Da pra manter assim pras uns quinze dias. Depois que acaba eu me viro fazendo faxina numa casa, pego cinqüenta reais aqui, outro ali.”* (Beneficiária da Comunidade do Curiaú).

Quanto à possibilidade de acesso das famílias ao crédito

Com objetivo de perceber se o PBF proporciona aos beneficiários o acesso a crédito em lojas, bem como a compra de bens duráveis como eletrodomésticos, verificamos que são poucas as famílias que têm acesso a crédito, considerando que as lojas exigem comprovante de renda. Em outros casos o benefício é utilizado somente para a subsistência, conforme demonstra as entrevistas:

“Até agora não, porque assim o que a gente comprou foi com o dinheiro do meu esposo, televisão geladeira, foi tudo com o dinheiro dele que ele trabalha né, mas com o dinheiro da renda mesmo, só alimentação, material escolar e roupas pra eles.” (Beneficiária da Comunidade do Mel da Pedreira).

Outro diz: *“Em loja, em loja, não, na loja eles só dão credito pra queles que tem emprego ou então alguma... como é que se diz? Comprovante de Renda. Isso...”* (Beneficiário da Comunidade Conceição do Macacoarí). Uma das beneficiárias da Comunidade do Curiaú, diz: *“(...) Eu tenho na Yamada, no caso de alimentação, de roupa eu tenho na Esplanada. Eu tirei um tempo desse na 246”*.

Quanto ao último trecho mencionado, a beneficiária referiu-se a duas lojas que vendem a crédito em Macapá, a primeira não exige comprovante de renda para emitir o cartão de crédito da loja.

Quanto às condicionalidades do PBF

Verificamos a percepção dos beneficiários sobre as condicionalidades do PBF e constatamos que todos desconhecem o termo “condicionalidades”, quando perguntávamos se conheciam, sempre as respostas eram “não”. Ao explicamos as condicionalidades, eles

diziam conhecer e cumprir. Consideram importantes, embora já faça parte da rotina normal da família o acompanhamento da educação e da saúde de seus filhos.

Outro ponto também constatado é que em função de não haver Posto de Saúde nas comunidades do Mel da Pedreira e Conceição do Macacoarí, o acesso a este acompanhamento (as condicionalidades no campo da saúde) fica difícil e até mesmo dispendioso para as famílias, pois em muito dos casos o gasto para ir à cidade ultrapassa o valor do benefício. Segundo informações dos próprios beneficiários, as consultas e avaliações que eram realizadas, mensalmente, passaram a ser agora realizadas trimestralmente, isso facilitou muito.

Em alguns casos, a figura do agente de saúde e/ou liderança da comunidade contribuiu, consideravelmente, com este processo, passando a ser o interlocutor da ação:

“Os meninos me falaram (os líderes da comunidade) né? Só que eles (a direção da escola) nunca me cobraram... Eu vejo o pessoal falar, tu já levou os meninos? Não eles nunca me cobraram isso eu nunca levei, mas eu sempre faço, todo mês quando o médico vem aqui eu levo, eu até inclusive comprei uma balança pra ficar pesando eles todo mês pra saber quantos kilos eles estão pesando, porque o médico vem, ele não traz a balança, né? Só é pra fazer assim, encaminhar exames, pra ver se tem o que não tem.” (Beneficiária da Comunidade Mel da Pedreira).

Outra beneficiária diz: *“Ah tá! Entendi... Conheço sim... Porque os meus meninos é muito difíceis eles faltar no colégio, é muiiiito difíci. Por isso eu me empenho muito, eu levo eles no hospital, eu levo eles direitinho de três em três meses, peso eles, faço tudo que o programa pede.*

O beneficiário da Comunidade Conceição do Macacoarí declarou que há dois anos é o responsável pelo recebimento do recurso do PBF, mas que não tem feito a avaliação médica da filha: *“Eu mesmo não, talvez a minha mulher porque ela participa há mais tempo que eu ... Na escola do Carmo do Macacoarí veio esse negócio ai pra escola, aí o médico veio fazer exame na escola, eu acho que foi disso né, não sei. A minha filha que falou que veio médico fazer exame de tudo ai na escola.”*

Quanto à opinião dos beneficiários sobre o PBF

Todos os beneficiários entrevistados consideram que o PBF é positivo e que veio ajudar muitas famílias, mas emitem descontentamento quanto ao valor da bolsa ser variado. Alguns consideram que deveria existir um valor igual para todos e que o programa deveria disponibilizar mais cursos de capacitação, tanto para os pais quanto para os adolescentes e jovens.

Os beneficiários emitem as seguintes opiniões: *“É, é um programa bom né, que tem ajudado bastante famílias, apesar que cada família recebe um tanto né, muitos recebem poucos, outros recebem mais, mas é bom.”* (Beneficiária da Comunidade do Mel da Pedreira). Outro diz:

“A minha opinião sobre essa bolsa família é que ela tirou muitos filhos que passavam fome, ajuda bastante muitos pais que não tem emprego, como eu, pelo menos se eu tiro alguma coisa no comercio fiado eu tenho como pagar.” (Beneficiário da Comunidade Conceição do Macacoarí).

Outra beneficiária declara:

“A minha opinião é que eu gostaria assim que mudasse um pouco, porque eu acho injusto assim umas pessoas recebem um valor, outras recebem outro, no caso quem mais necessita recebe menos de quem não necessita, poderia mudar alguma coisa em relação a isso.” (Beneficiária da Comunidade do Curiaú).

Outra questão levantada é a necessidade de maior publicização do programa. Os beneficiários sentem a falta de maiores informações sobre o programa, isso fica muito claro no item anterior sobre as condicionalidades. Todos sabem que devem fazer o acompanhamento da saúde e da educação de seus filhos, mas desconhecem que isto é uma condição para permanecer no programa, assim dizem:

“Olha nesse caso ai, eu achava que mais assim... Como que se diz... mais informação, porque tem pessoas que não são bem informada sobre o programa, assim como eu e até mesmo a minha mulher, assim como é que é, o que deixa de ser, né, eu achava que as Assistentes Sociais viessem mais assim dar informação.” (Beneficiário da Comunidade Conceição do Macacoarí). Outro diz: *“Acho que eles teriam que ta visitando, né, sabendo mesmo se aquela pessoa mesmo merece mesmo receber a bolsa porque muita gente que*

recebe sem ter necessidade, né. E tem muita gente que tem necessidade e não recebe.” (Beneficiária da Comunidade do Mel da Pedreira).

Outra opinião emitida pelos beneficiários foi quanto à importância e à necessidade do programa oferecer mais cursos profissionalizantes para as famílias, assim dizem: *“Olha eu acho assim que deveria colocar mais cursos pras pessoas, pros beneficiários, um curso de computação que com certeza vai servir muita gente. Curso de recepcionista, secretariado.”* (Beneficiária da Comunidade do Curiaú). Outro beneficiário diz: *“É negócio assim principalmente na área mais assim do estudo né, porque as vezes tem só o estudo, não tem curso pro adolescente fazer, então eu acharia assim que entraria um curso, porque assim pelo menos eles terminando os estudos eles fazem alguma coisa dentro do curso deles, você vai se empregar se não tem um curso você não se emprega.”* (Beneficiária da Comunidade do Mel da Pedreira).

Outro fala de cursos na área da agricultura: *“Ah! tudo eu acho, acho que deveria trazer mais curso pra nós, principalmente na agricultura, fazer horta, aqui é bom né? Vai ajuda muito.”* (Beneficiário da Comunidade Conceição do Macacoarí).

Percepção do beneficiário sobre a política de assistência social

Com base nas entrevistas, percebemos que os beneficiários desconhecem a Assistência Social como política pública, bem como que o PBF está ligado à referida política, o que reforça a necessidade das ações desta área serem mais divulgadas. Há um completo desconhecimento sobre os serviços dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS's) a maioria nunca ouviu falar neste. Um entrevistado declarou que já ouviu falar no CRAS, mas não compareceu a nenhum para atendimento.

Percebemos que os moradores da *Comunidade do Curiaú* são mais informados quanto aos serviços ofertados, isso por ser uma comunidade localizada na área urbana e de fácil acesso, enquanto as demais comunidades ficam sem as informações sobre a rede de serviços e até mesmo a oportunidade de participarem de cursos.

Constatamos que não há nenhuma ação mais concreta da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, tanto na oferta de cursos de capacitação como em outras ações importantes. No que tange ao acompanhamento das famílias do PBF, o fato da coordenação municipal do referido programa encontrar-se na Secretaria Municipal de

Educação, prejudica muito o planejamento de ações e o efetivo acompanhamento as famílias.

Ao perguntarmos que ações deveriam ser desenvolvidas pela Política de Assistência Social em sua comunidade uma das beneficiárias da Comunidade do Mel da Pedreira disse: *“Acho que visitasse mais a gente, tirasse um dia pa eles virem fazer uma ação, pra gente conhecer mais de perto como é o trabalhos deles.”*

Constatamos que os beneficiários das comunidades manifestam o interesse por cursos de capacitação profissional na área de informática, artesanato, aperfeiçoamento agrícola e outras ações que venha dinamizar e proporcionar a autonomia financeira dos mesmos. Os cursos que já foram ofertados nas comunidades foram oferecidos por organizações não-governamentais como o Instituto de Mulheres Negras do Amapá (IMENA) e pelo Conselho das Comunidades Afrodescendentes do Amapá (CCADA). Assim diz uma beneficiaria da Comunidade do Mel da Pedreira: *“Assim, eu queria que vinhesse mais cursos porque aqui a gente nunca teve nem um curso a num ser do IMENA, só esse, ai eu queria assim né que vinhesse.”* Outra Beneficiária da comunidade do Curiaú diz: *“Eu achava, olha... o governo Waldez Góes coloca muita ação ai pelos interior, eu achava que ele poderia fazer mais ação de assistência social aqui na comunidade, né, desse mais palestra sobre tudo que uma pessoa deve saber sobre os programas, é assim.”*

Outro desconhecimento das comunidades é sobre a existência e o papel do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), todos declararam não conhecer e nem ouviu falar no CMAS.

Percepção do beneficiário sobre a comunidade remanescente de quilombo

Com base nas entrevistas, constatamos que a maioria dos entrevistados não soube prestar informações sobre o processo de reconhecimento das comunidades, com exceção da comunidade do *Curiaú*, pois uma das três entrevistadas soube falar sucintamente da história da comunidade, mas não soube falar do processo de reconhecimento em si:

“ Olha pelo que eu me entendi, o que a minha avó conta, a mãe dela era umas das refugiadas dos escravos, ela é descendente de escravos aí eles vinheram e começou a povoa. Ai no começo era conhecido como Cria mú, depois cria bú porque criavam muito gado aqui, depois foi regredindo, regredindo, agora ta Curiaú.”

Outra questão é que tanto na comunidade do Mel da Pedreira, como na Comunidade Conceição do Macacoari, os entrevistados são pessoas que pertenciam à outra comunidade e casaram-se com pessoas que nasceram e se criaram na comunidade, assim declara o beneficiário da Comunidade Conceição do Macacoari:

“Olha eu faço parte aqui dessa comunidade há 23 anos e casei com uma filha daqui, gostei de morar aqui, e vejo que sempre foi essa comunidade assim unida, eram bem dizer isolado aqui, não tinham assistência de nada, nem do governo. Agora que passou a quilombo foi que já tão dando mais atenção.”

Quanto aos problemas enfrentados pelas comunidades

Conforme demonstrado nas entrevistas as comunidades reclamam por melhor estruturação dos serviços tanto no campo da saúde, bem como na educação e transporte. A comunidade do Curiaú, apesar de ser localizada na área urbana enfrenta problemas com transporte, linhas de ônibus insuficientes e em precárias condições de uso. Ao perguntarmos a uma das beneficiárias quais são os principais problemas enfrentados pela comunidade do Curiaú, a mesma responde:

“ Saúde, o ônibus, o transporte ichii! Um dia teve que ser preso aqui pra gente ter a melhora do transporte. O transporte daqui era precário, pra voce ver tipo assim, a gente não pagar ate em frente lá, ai quando o ônibus pregava, ligava pro terminal, sabe a resposta que eles davam pra gente: vocês num pago, pra que vocês querem outro ônibus, vão esperar aí a gente tinha que esperar se deslocava de lá a pé ate aqui.”

O Centro de Saúde funciona uma vez por mês, quando da ida da equipe composta por médico e enfermeiro para fazer o controle das condicionalidades do PBF e atender outras demandas.

Quanto à situação escolar na *Comunidade do Curiaú* só funciona o Ensino Fundamental, não há escola de Ensino Médio, prejudicando muito a situação escolar dos adolescentes. Em muito casos os alunos param de estudar por não possuir recursos financeiros para se deslocar de ônibus até a escola de Ensino Médio mais próximo da comunidade. Assim declara outra beneficiária da referida comunidade:

“Saúde, educação, saneamento básico, tudo é de dificuldade, tinha que ter um posto médico adequado aqui no Curiaú, uma escola que atingisse o ensino médio, o pessoal termina a 8ª série tem que se deslocar pra Macapá e muita gente não tem condição, para no meio do ano porque não tem condição de pagar a passagem todo dia pra ir pra lá, isso é muito importante.”

A *Comunidade do Mel da Pedreira* só possui uma escola de Ensino Fundamental que se encontra em precárias condições de estrutura. No momento de realização das entrevistas, foi informado pelo presidente da associação da referida comunidade que a Prefeitura de Macapá, no ano de 2010, irá implantar a educação infantil: *“Acho que um posto de saúde, um posto de saúde, a melhora da escola, a senhora viu a condições da escola, né, a gente tá precisando.”*

Quanto ao sistema de saúde, a *Comunidade do Mel da Pedreira* não possui Centro de Saúde, o presidente da associação dos moradores que trabalha como agente de saúde, acaba articulando alguns serviços no centro da cidade. Outro problema, também, enfrentado pela comunidade do Mel da Pedreira é relativo ao transporte, não possui linha de ônibus, o acesso à comunidade é de carro no verão (no período de estiagem das chuvas, o ramal de acesso fica trafegável, no período das chuvas, o ramal fica alagado, uma vez que não é asfaltado) ou de barco, contornando o rio.

A *Comunidade Conceição do Macacoari* é a comunidade que mais tem carência de serviços públicos, pois não possui escola, nem centro de saúde. O acesso à comunidade também é através de carro no período do verão ou de barco. As crianças da comunidade estudam na escola que funciona numa comunidade próxima. Quanto à saúde, também é utilizado o serviço da comunidade próxima, conhecida como *Comunidade Carmo do Macacoari*:

“Olha aqui os problemas é sobre a área de saúde que não tem posto médico, aqui não tem escola as crianças estudam na Comunidade do Carmo do Macacoari, quando o pai tem condições de colocar os filhos pra morar com alguém em Macapá, eles estudam bacana, mas quem num tem condições estuda até a série que tem, aí depois para, né.”

Quanto ao poder de mobilização da comunidade

Percebemos que as comunidades apresentam capacidade de mobilização por intermédio da Associação de Moradores, o papel dos líderes é muito importante nesse processo, pois são os interlocutores das comunidades. Os moradores consideram também que o fato de ter alcançado o reconhecimento como Comunidade Quilombola trouxe a eles mais poder de barganha para trazer benefícios, principalmente nos serviços. Eles consideram que nos últimos cinco anos conseguiram consideráveis melhorias nas condições estruturais das comunidades.

Ao perguntarmos a uma das beneficiárias da comunidade do Curiaú como a comunidade costuma se mobilizar para trazer melhores condições de vida para os moradores, a mesma declarou:

“Ichi! Não sei se a senhora soube que o Curiaú ia virar distrito, eu queria que voce visse, a gente fechou a rua, foi... fez um plebiscito com aquele juiz o Dr. Marcondes Pimenta, Ichi! Se não fosse a comunidade, hoje o Curiaú seria um distrito.” Perguntamos porque a população não quis que a área do Curiaú virasse distrito, a mesma respondeu: *“Porque a gente ia perder os nossos direitos como remanescentes de escravos, com certeza...”*

Outra beneficiária pertencente à Comunidade do Mel da Pedreira diz: *“A gente faz sim, faz reunião, pra modo a gente decidir como a gente quer que as coisas venham pra cá, é muito bom.”*

Outro ponto interessante observado é que os moradores nutrem sentimento de orgulho em ser quilombola e o sentido de união e amizade é bastante presente entre eles, principalmente, nas comunidades do Mel da Pedreira e na Comunidade Conceição do Macacoarí. Isto, provavelmente, deriva do fato destas serem comunidades constituídas por membros de uma só família, embora aconteça de algum membro casar-se com alguém de fora. Assim demonstra uma beneficiária da Comunidade Mel da Pedreira ao perguntarmos sobre o que mais gosta na comunidade: *“Acho a convivência, porque todos aqui são irmãos, quando um precisa, o outro tá ali... é a convivência sim.”*

Percepção dos assistentes sociais sobre as comunidades remanescentes de quilombo

Com base nas entrevistas realizadas junto às Assistentes Sociais dos CRAS's e da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, dentre elas a Secretaria Municipal da referida secretária, obtemos importantes informações.

Em primeiro lugar, é necessário frisar que não é realizado nenhum trabalho específico com as comunidades remanescentes de quilombo. O contacto que os Assistentes Sociais já mantiveram foi informal, não estando relacionado, diretamente, com a especificidade das comunidades. Quando ocorre algum contato este se relaciona ao trabalho típico da secretaria, em função de outras ações desenvolvidas pela SEMAST, mas não especificamente voltadas para quilombolas.

Outra questão observada é que o contato mais próximo das Assistentes Sociais é com a Comunidade do Curiaú, por ser de fácil acesso e por ser considerado, também, o primeiro quilombo a ser reconhecido e titulado em Macapá. Nesta direção, ao perguntarmos a Assistente Social do CRAS, do Bairro Santa Inês, se a mesma já teve algum contato com as comunidades remanescente de quilombo em Macapá a mesma afirma: *“Não, nenhum contacto, pelo CRAS não né, por curiosidade eu já estive ali pelo Curiaú, já andei conversando lá com a comunidade, mas não pelo CRAS”*. A Assistente Social do CRAS do Bairro Nova Esperança ao perguntarmos se já teve algum contato com alguma comunidade quilombola responde: *“Ainda não, já trabalhei no CRAS do Bairro Santa Inês e agora estou no CRAS do Bairro Nova Esperança e ainda não tivemos nenhum contacto com as Comunidades Remanescentes de Quilombo.”* Ambas declaram que não há nenhuma ação da SEMAST junto às comunidades remanescentes de quilombo em Macapá.

Em entrevista à Assistente Social da SEMAST, a mesma declara que já teve contacto somente com a Comunidade do Curiaú e que este consistiu em eventos como a Conferencia Municipal de Assistência Social, cadastramento das famílias do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI, quando da implantação no município.

Ao perguntarmos se a mesma sabia explicar por que não há nenhum CRAS funcionado em comunidades remanescentes de quilombo a mesma respondeu: *“Os CRAS aqui em Macapá quando foram implantados não foi feito um diagnóstico, não era obrigatório, agora para ser implantado o CRAS o MDS exige que seja feito um diagnóstico*

antes. Então foi montado os CRAS e não foi feito um diagnostico aonde seria mais importante ter os CRAS, a gestão decidiu aonde iam ser implantados os CRAS e não incluiu as comunidades quilombolas. Apesar que o Brasil Novo abrange toda aquela área lá do Curiaú, já o Mel da Pedreira e o Conceição do Macacoarí que ai já fica na zona rural, realmente a política não esta chegando ate lá.

Segundo informações da secretária da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, há intenção de ser realizado no próximo Plano Plurianual/2010-2014 recorte racial, vislumbrando o acompanhamento das famílias do PBF residentes nas comunidades remanescentes de quilombo e outras ações importantes como a criação do CRAS itinerante. Considerando que o Município de Macapá é de *Grande Porte* e para ser instalado um CRAS se faz necessário referenciar cinco mil famílias e as comunidades quilombolas possuem número de famílias bem inferior ao valor estipulado. Desta forma a secretária da SEMAST diz: *“Então, eu tenho um grupo específico do Curiaú, o meu território é de cinco mil famílias, o meu atendimento direto é de mil famílias, mil e quinhentos, duas mil famílias, então como que eu vou atender isso numa comunidade que tenho 300 famílias e essa localização lá iria inviabilizar, por exemplo, o que foi pensado hoje para outro bairro pooopuloso, mas que pegue inúmeros outros bairros da região como é o Brasil Novo, como é o Novo Horizonte, o Jardim Felicidade, como é o Ipê... Que acabam também tendo essas pessoas remanescentes de quilombo morando lá...”*

Reforçando a intenção da SEMAST quanto à abrangência dos CRAS para as comunidades tradicionais, dentre elas as quilombolas a secretária afirma:

*“Então, a idéia nesse primeiro momento é encontrar mecanismo de atenção básica dentro dessas comunidades e a partir da maturidade dos próprios pais no município, dar essa cobertura, da cobertura dos CRAS dessa territorialização amadurecida, feita de forma mais coerente, conhecendo de fato quem são as comunidades em situação de vulnerabilidade porque isso ainda não existe, com a realidade atual a gente poderia dar conta de estar implantando outros equipamentos como o **CRAS itinerante**, tá implantando outras frentes de atividades.”*

A percepção das lideranças das comunidades remanescentes de quilombo sobre a política de assistência social e o fortalecimento da política de promoção da igualdade racial no Amapá

Durante a realização da pesquisa, efetuamos entrevistas com os presidentes das associações de moradores das três comunidades e tivemos a oportunidade de entrevistar a Coordenadora da Comissão Municipal da Promoção da Igualdade Racial (COMIR) e uma das militantes do movimento negro no Amapá que, hoje, trabalha como funcionária da Secretaria Extraordinária de Políticas para os Afrodescendentes (SEAFRO).

Consideramos importante este contato por sentirmos a necessidade de perceber como estão sendo articuladas as políticas públicas com recorte racial no âmbito municipal e estadual, consideramos também importante o envolvimento desses atores sociais no referido processo, bem como conhecer o entendimento dessas lideranças quanto à Política de Assistência Social, desta forma constatamos que:

- As Presidentes da Associação dos Moradores do *Curiaú* e a da Comunidade *Conceição do Macacoarí* possuem ensino superior completo, são, respectivamente, Advogada e Pedagoga. O presidente da Comunidade do *Mel da Pedreira* possui o ensino fundamental completo;
- Todos nasceram e cresceram na comunidade a que pertencem, embora a presidente da Comunidade *Conceição do Macacoarí*, atualmente, resida em um bairro próximo ao centro de Macapá (por trabalhar como professora) indo à comunidade, somente, nos finais de semana;
- Os presidentes das Associações de Moradores das três comunidades, praticamente, desconhecem a estruturação e a organização da Política de Assistência Social, conhecem o PBF, porém sabem pouco sobre o programa. Um dos líderes declarou que em sua comunidade a única ação da Assistência Social é o recebimento da Bolsa Família e que a Assistência Social realizada na comunidade é pela Igreja Evangélica;
- Outra liderança declara que está tomando as providências necessárias para cadastrar a sua comunidade na Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social (SIMS) para requerer financiamento de projetos por meio de celebração de convênio. Ao perguntarmos se Associação já possuía o registro no Conselho Municipal de Assistência Social, sendo este

um dos critérios para acessar recursos do Fundo Municipal e Estadual de Assistência Social, a mesma declarou que ainda não e que não tinha este esclarecimento;

- As três lideranças desconhecem a existência dos CRAS's, bem como a existência do Conselho Municipal de Assistência Social, este fato nos remete a pensar o quanto a política de assistência social precisa de publicização, considerando a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como da rede socioassistencial, hoje.

Pontos acima referendados ficam evidenciados em trechos da entrevistas junto às lideranças. Ao perguntarmos ao presidente da Associação dos Moradores da Comunidade do Mel da Pedreira sobre a existência de ações sobre a política de Assistência Social o mesmo diz: *“ Não, de governo não, temos da igreja que a igreja aqui tem as obras social, se algum membro da comunidade vai passando por alguma dificuldade ai o projeto social da igreja dá assistência, mas de governo é só a bolsa.”*

A presidente da Associação dos moradores da Comunidade Conceição do Macacoarí declara a respeito de existência de ações da política de assistência social na comunidade:

“Não até o momento ainda não, nós estamos até fazendo o cadastro na Secretaria de Estado da Mobilização Social, a SIMS né, e a prefeitura agora que esta se organizando pra dar assistência às comunidades quilombolas. Eles estão pedindo que a gente faça o cadastro né para que eles possam levar políticas públicas pra comunidade. Eles pediram que eu fosse lá, vou levar um ofício solicitando o cadastro da comunidade, vou levar toda a documentação, vai haver todo uma análise pra fazer este cadastro lá.”

Quanto à opinião dos presidentes das associações de moradores das comunidades sobre as ações que deveriam ser desenvolvidas nas comunidades do Curiaú, Mel da Pedreira e Conceição do Macacoarí, os mesmos apresentam as seguintes opiniões:

“Eu acredito que por se tratar de Assistência Social e por todo esse processo histórico, eu penso que ela deveria ter um olhar bem melhor do que se tem pra cidade, eu penso que a Secretaria dever (ia ter um olhar para todas as comunidades rurais, pra ta realmente vendo as necessidades delas, então são várias ações que podem ser desenvolvidas.”

(Presidente da Associação dos Moradores da Comunidade do Curiaú);

“Bom... de Assistência Social... Tem vários né... Agora você me enrolou viu... eu acharia assim, como a gente já tem a ajuda do Governo Federal, eu acho que o Governo do Estado, enquanto estado, deveria fazer uma pesquisa nas comunidades e ver as famílias que tem necessidade e fossem contempladas com o Programa Renda Pra Viver Melhor.” (Presidente da Associação dos Moradores da Comunidade do Mel da Pedreira); *“Eu acho que dar melhor orientação sobre os programas, oferecer cursos e programas que venha beneficiar o movimento, levar a alta estima da comunidade.”* (Presidente da Associação dos Moradores da Comunidade Conceição do Macacoarí)

Quanto ao fortalecimento da política de promoção da igualdade racial no Amapá

Em entrevista realizada com a Coordenadora da Coordenação Municipal da Igualdade Racial (COMIR) e com a representante da Secretaria Extraordinária de Políticas para os Afrodescendentes (SEAFRO), percebemos que o movimento negro no Amapá possui considerável articulação política, tendo, nos últimos dez anos, alcançado notoriedade e espaços de reconhecimento. Consideramos esta conquista importante por serem os atores envolvidos agentes de transformação e articulação de melhores condições de vida e estrutura para as comunidades tradicionais, dentre elas, as remanescentes de quilombo.

A COMIR foi criada em 2008, para fazer com que os direitos das comunidades negras, em geral, possam ser alcançados, objetivando elaborar, articular e executar políticas públicas voltadas ao segmento negro, conforme declara a Coordenadora:

“nós da coordenação fomos nomeados este ano de 2009, com intuito de que a gente possa realmente trabalhar as políticas públicas voltadas para esses diversos segmentos. (...) a COMIR resolveu abraçar a causa e aí fazer parceria com as demais secretarias, ou seja, trabalhar o recorte racial nas secretarias de estado (...)”.

A Coordenação da COMIR, no período da pesquisa, encontrava-se realizando levantamento das comunidades remanescentes de quilombo em Macapá, levantando o número de comunidades, bem como as condições estruturais das mesmas, para posteriormente articular junto ao Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), ligado ao Governo Federal, o financiamento de projetos e ações estruturantes, segundo a Coordenadora o FIPIR:

“(...) adere as Prefeituras pra que elas possam acessar recurso federal para dentro desses quilombos e nós fizemos e levamos um documento assinado pelo Prefeito, o Roberto Góes, e aí eu sou intermediadora, enquanto coordenadora e levei, marquei uma agenda em Brasília com o ministro, o ministro assinou o documento de adesão ao FIPIR. (...)”

Quanto à articulação da COMIR com a Política Municipal de Assistência Social em Macapá, segundo informações da Coordenadora, há, hoje, diálogo da gestão da COMIR com a gestão da SEMAST, no intuito de fortalecer as ações junto às comunidades remanescentes de quilombo, conforme a mesma declara a seguir:

“E agora eu consegui uma Assistente Social pra trabalhar essas dificuldades sociais que existem nas comunidades, então ela já está montando uma ficha de Atendimento Social e aí eu acredito que agora a gente vá avançar muito mais porque ela tem um olhar da assistência né, ela sabe dessas parceiras da Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social (SIMS), da SEMAST e aí ela vai buscando essas parcerias pra gente tá solicitando essas políticas pra dentro dos quilombos. Na verdade a COMIR busca o recorte racial em todas as secretarias, a de saúde, a de assistência, a de educação e aí a COMIR é articuladora desse recorte.”

A SEAFRO foi instituída em 2004, sua finalidade principal foi fazer a transversalidade das políticas públicas para a população afrodescendentes dentro da esfera de governo e sociedade, fazendo parte do cenário nacional quando da criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPIR) em 2003, pelo governo Lula.

Segundo a representante da SEAFRO, esta atua mais no campo da mobilização, conforme responde ao perguntarmos sobre as ações desenvolvidas pelo referido órgão:

“É a questão da sensibilização das comunidades afrodescendentes, seminários, encontros, a gente tá direto nas comunidades, promovendo e protegendo a manifestação cultural, o direito ao acesso a terra, tem algumas ações pra matriz africana que tá bem forte e pra evidenciamento da cultura da capoeira, então, essas são as principais discussões, participamos também de vários fórum e defendendo o direito quilombola, participamos das conferências fazendo o protagonismo que outros órgãos possa estar investindo na população afrodescendentes e principalmente a quilombola.”

É no cenário político e social acima exposto que as ações junto às Comunidades Remanescentes de Quilombo, em Macapá, tomam forma, apresentando grandes desafios para efetivação de uma política intersetorial, na qual a Assistência Social tem muito a contribuir e se estruturar.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 marca um período histórico do Brasil, configurado como a era dos direitos sociais, abrindo espaço para a consecução de políticas de reconhecimento, dentre elas as políticas voltadas para grupos étnicos e raciais.

Dentro do direito étnico, o segmento “*Remanescentes de Quilombo*” conquista em meio a grandes impasses, o direito territorial e um conjunto de direitos. Propomos a mapear os avanços da Política de Assistência Social junto às referidas comunidades, partindo do alcance do Programa Bolsa Família (PBF), tendo como espaço de pesquisa às comunidades remanescentes de quilombo do Curiaú, Mel da Pedreira e Conceição do Macacoarí, localizadas no município de Macapá-AP.

A questão quilombola, no Brasil, ocupa espaço na discussão historiográfica do século XX, como movimento de luta sócio-política e reconhecimento de âmbito cultural, alcançando na contemporaneidade o fortalecimento de ações que visem minimizar o quadro de exclusão social. Trata-se, portanto, de uma questão persistente, tendo na atualidade importante, dimensão na luta dos afrodescendentes.

Nos últimos vinte anos, os descendentes de africanos, chamados negros, em todo o território nacional, organizados em Associações Quilombolas, reivindicam o direito à permanência e ao reconhecimento legal de posse das terras ocupadas e cultivadas para moradia e sustento, bem como o livre exercício de suas práticas, crenças e valores considerados em sua especificidade.

Mostramos que o Estado do Amapá encontra-se inserido nos processos de reconhecimento e titulação territorial das referidas comunidades; mas vemos ainda grande demanda por ações mais efetivas tanto da esfera Estadual como Municipal, no campo da Assistência Social, Saúde, Educação, dentre outras políticas sociais.

Abordamos o reconhecimento da Assistência Social como política pública, galgado desde o início do século XX, obtendo o efetivo status de direitos com a Carta Magna de 1988. Assim, na década de 90, a Assistência Social organiza-se no campo político e administrativo, conforme preceitua as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

No que se refere ao Programa Bolsa Família Federal (PBF) discutimos sua estruturação e abrangência no território nacional, colocando-se no cenário político como um dos mais importantes programas de transferência de renda da atualidade.

Ao partimos para presente pesquisa levantamos duas questões: (i) que avanços houveram no âmbito do SUAS no que tange ao atendimento às comunidades remanescentes de quilombo em Macapá? (ii) A questão quilombola já entrou na agenda política da esfera municipal e estadual? Desta forma, percebemos que a Assistência Social mesmo que seja a passos pequenos, apresenta os avanços em sua trajetória no país, mais especificamente em Macapá. Mas sabemos também que o fortalecimento da gestão ainda é um grande desafio, pois o reordenamento e o comprometimento dos gestores e dos profissionais são necessários para que os atendimentos realizados tenham qualidade e sejam igualitários.

Percebemos que a única ação mais concreta da Política de Assistência Social, nas comunidades remanescentes de quilombo em Macapá, é o PBF, resume-se apenas no repasse direto de recursos às famílias beneficiárias, havendo a necessidade de gestão mais ativa, pautada em planejamento e estruturação das ações complementares, como as ações sócio-educativas as crianças e aos adolescentes beneficiários do Bolsa Família. Estas ações ocorrem, timidamente, mais, na zona urbana, bem como a oferta de cursos profissionalizantes. Quanto a esta questão sentimos a ausência de parcerias concretas entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho (SEMAST) e a Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo (SETE) na efetivação de cursos de capacitação profissional para as famílias.

Observamos que as Políticas de Educação e de Assistência Social são fragmentadas, agindo autonomamente, sem articulação concreta para promoção de ações comuns ou complementares. Ainda é frágil a relação entre as Políticas de Assistência Social e Educação. Ambas têm sido direcionadas a compensar as carências das famílias vulnerabilizadas pela pobreza sem desenvolver, contudo, programas e projetos que possibilitem o empoderamento das mesmas.

No que tange à gestão do PBF, como já mencionado, no município de Macapá esta encontra-se na Secretaria Municipal de Educação. Totalmente diferente da realidade de gestão nos demais municípios brasileiros, este fato vem comprometer a efetividade do referido Programa. Por mais que haja, atualmente, diálogo entre os gestores da Educação e

da Assistência Social, para organização do acompanhamento às famílias beneficiárias, esta questão dificulta qualquer planejamento de uma política de atenção à família, conforme prevê o SUAS.

Percebemos também que o fato exposto acima compromete, consideravelmente, às ações dos CRAS, em Macapá, uma vez que tais ações também se estruturam por meio das demandas do PBF, assim não podemos pensar o Programa de Atenção Integral à família (PAIF) sem o Bolsa Família dentro dos CRAS.

Este fato vem prejudicar também o acompanhamento as famílias beneficiárias do PBF, residentes nas comunidades quilombolas, principalmente, as da zona rural. Porém devemos perguntar: caso o PBF fosse em sua plenitude gerenciado pela Assistência Social, o acompanhamento junto às famílias residentes em comunidades remanescentes de quilombo estaria mais efetivo? As famílias estariam incluídas em ações complementares? Provavelmente a SEMAST teria uma visão melhor das condições dessas comunidades por meio do CADÚNICO, sendo o presente sistema considerado um grande aliado no planejamento de ações. O atendimento às famílias do PBF na forma como é realizada em Macapá, deixa o trabalho dos CRAS amarrado e sem autonomia, prejudicando a efetivação dos trabalhos dos referidos centros.

Acreditamos que esta questão poderá tão logo ser superada, podendo ser facilmente resolvida por uma decisão política de gestão. Os entraves ocasionados por esta situação são reconhecidos pela atual secretária da SEMAST e é prioridade da mesma a resolução da presente questão.

Acreditamos que houve avanços na discussão da inclusão na agenda municipal e estadual de ações mais concretas junto às comunidades quilombolas, mas muito ainda precisa ser feito. Como vimos há a ausência de programas e projetos de recorte étnico-racial dentro da SEMAST; embora o recorte racial esteja sendo proposto para o próximo Plano Plurianual (PPA) da referida secretaria. Assim, consideramos importante a criação de instituição como a COMIR e a SEAFRO, articulando junto às secretarias municipais, dentre elas a SEMAST, a garantia de melhores condições de atendimento às referidas comunidades, conforme exposto no terceiro capítulo deste trabalho.

Ressaltamos a importância do PBF para as famílias beneficiárias, pois se trata de um programa que trouxe mudanças nas condições de vida das pessoas que vivem em situação de pobreza, contribuindo consideravelmente para a melhoria na qualidade da alimentação dos beneficiários - este fato é bem sinalizado pelas famílias entrevistadas. Consideramos que, de uma forma ou de outra, as mudanças na área da saúde e da educação também aparecem (pois são referidas pelos membros das comunidades), porém consideramos que os impactos maiores serão vistos futuramente, pois envolvem a necessidade de monitoramento e avaliação sistemática e isso demanda, concomitantemente, recursos financeiros e humanos.

Muitos desafios são apontados para a Política de Assistência Social em Macapá não somente junto às famílias das comunidades remanescentes de quilombo, mas para todas as famílias que necessitam desta política pública. Um dos pontos de extrema importância observado durante a realização da pesquisa é a necessidade de maior estruturação e publicização das ações dos CRAS's, uma vez que detectamos o total desconhecimento dos entrevistados sobre a existência destes.

Requer também recursos humanos com sistemáticos treinamentos (formação de pessoal), para isso será de suma importância a realização de concurso público, tanto no âmbito municipal como no âmbito estadual, reduzindo, assim, a rotatividade de pessoas contratadas para realização dos serviços, sendo comum nas constantes trocas de gestores. Esse fator prejudica as ações acarretando, de uma forma ou de outra, o enfraquecimento da política.

Ressaltamos a proposta da Secretária da SEMAST de ser criado o CRAS itinerante, considerando as condições geográficas do município de Macapá e o difícil acesso as comunidades, principalmente as ribeirinhas, esta proposta, vem contribuir com a expansão da abrangência dos referidos Centros de Referências.

Enfatizamos a necessidade ser criado mecanismos de dinamização dos recursos utilizados no *Programa Renda Para Viver Melhor* no sentido de ser complementação do Programa Bolsa Família, conforme discutido no segundo capítulo deste trabalho. Para esta implementação que requer ampla discussão entre gestores buscando e reordenamento orçamentário.

Vale mencionar um ponto que consideramos interessante na presente pesquisa, e que serve de incentivo de estudos futuros, principalmente na questão de gênero, é o fato de que a maioria dos entrevistados (Beneficiários do PBF, lideranças de comunidade e representantes de órgãos ligados aos afrodescendentes) é do sexo feminino. Vimos o quanto a mulher vem ocupando o espaço seja no campo do trabalho, seja nos movimentos sociais.

Enfatizamos, também, a importância do planejamento sistemático das ações complementares ao PBF, principalmente, junto às comunidades remanescentes de quilombo, por constituírem-se, tais ações, mecanismo de empoderamento dessas famílias. Entendemos que pensar políticas de enfrentamento à pobreza, é pensar a autonomia dos sujeitos envolvidos.

Outro ponto importante a ser referendado é o fortalecimento das instâncias de controle social, os papéis dos Conselhos de Assistência Social precisam ser enfatizado, publicizado e reconhecido pela população, para que possamos avançar na efetivação dos direitos sociais e fortalecimento do SUAS, assim concluímos com o grande sentimento de que há um longo caminho a percorrer.

ANEXO – FOTOS DAS COMUNIDADES DO CURIAÚ, MEL DA PEDREIRA E CONCEIÇÃO DO MACACOARÍ



FIGURA 1 – BENEFICIÁRIA DO PBF – COMUNIDADE DO CURIAÚ



FIGURA 2 – ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL DA COMUNIDADE DO CURIAÚ- A Comunidade do Curiaú encontra-se bem mais estruturada que as demais comunidades de

remanescentes de quilombo, pois possui ruas asfaltadas, escola, centro de saúde e algumas casas com edificação em alvenaria.



FIGURA 3 – CENTRO DE SAÚDE DA COMUNIDADE DO CURIAÚ- uma vez no mês a equipe do Programa Saúde da Família realiza o atendimento na comunidade.



FIGURA 4 – SEDE DA ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA COMUNIDADE DO CURIAÚ



FIGURA 5 - BENEFICIÁRIA DO PBF - COMUNIDADE MEL DA PEDREIRA – com seus três filhos.



FIGURA 6 – COMUNIDADE DO MEL DA PEDREIRA – as casas são de edificação em madeira, a maioria em precárias condições de habitabilidade, não possui centro de saúde e o acesso a comunidade é por carro ou barco (principalmente em período chuvoso, pelo fato da estrada ficar intrafegável por não ser asfaltada, assim o acesso é mais fácil pelo Rio Pedreira).



FIGURA 7 – ESCOLA DE ENSINO FUNDAMENTAL – COMUNIDADE DO MEL DA PEDREIRA-
a única escola da comunidade com edificação mista, sendo a maioria dos cômodos em madeira, algumas partes em condições precárias de uso.



FIGURA 8 – CRIAÇÃO DE ABELHA SEM FERRÃO – COMUNIDADE DO MEL DA PEDREIRA-
Projeto apoiado pela Secretaria de Estado de Agricultura do Amapá e Ministério do Desenvolvimento Agrário.



FIGURA 9 – PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO MEL DA PEDREIRA (EM PÉ) E MEMBROS DA COMUNIDADE (TODOS DA MESMA FAMÍLIA)



FIGURA 10 – BENEFICIÁRIO DO PBF - COMUNIDADE CONCEIÇÃO DO MACACOARÍ – o único beneficiário do sexo masculino entre os entrevistados.



FIGURA 11 – REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA COMUNIDADE CONCEIÇÃO DO MACACOARÍ, REALIZADA NO DIA 07/11/2009, PARA DISCUTIR A ORGANIZAÇÃO DA FESTA DE NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO (PADROEIRA DA COMUNIDADE) REALIZADA NO DIA 08/12/2009



FIGURA 12 – CONSTRUÇÃO DA SEDE DA ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA COMUNIDADE CONCEIÇÃO DO MACACOARÍ, COM PREVISÃO DE SER INUAGURADA NO DIA 08/12/2009 DIA DA FESTA DE NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO- obra financiada pela Secretaria de Estado de Infraestrutura do Amapá.



FIGURA 13 – COMUNIDADE CONCEIÇÃO DO MACACOARÍ- residência de ums dos membros da Associação dos Moradores



FIGURA 14 – MORADORES DA COMUNIDADE CONCEIÇÃO DO MACACOARÍ – FAMILIA PIKANÇO- todos da mesma família, o segundo da esquerda para direita é o Sr. Hilário, bisneto do Sr. Manoel Nery, primeiro morador da comunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARO, Sarita. **A questão racial na assistência social: um debate emergente**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº. 81, São Paulo, Cortez, 2005

- ARRUTI, José M. A. 1977 **A emergência dos "remanescentes": notas para um diálogo entre indígenas e quilombolas**. Caxambú, Anpocs (mimeo). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010493131997000200001&script=sci_arttext&tlng=pt

- ARRUTI, José Maurício, **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**/Bauru, São Paulo: Edusc, 2006.

- ARRUTI, Jose M. **Políticas Publicas Para Quilombos: Terra, Saúde e Educação**. In: Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil/ Orgs. Marilene de Paula. Rosana Heringer – RJ: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

- BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**, Norma Operacional Básica-NOB/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, novembro de 2005.

- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. **As Etnogêneses: Velhos Atores e Novos Papéis no Cenário cultural e Político**. Mana-INAH - Oaxaca, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132006000100002&script=sci_arttext

- BRANDÃO, André Augusto. **Liberalismo, neoliberalismo e Políticas Sociais**. IN: Revista Serviço Social e Sociedade nº 36 . São Paulo, Ed Cortez, 1994.

- BRANDÃO, André Augusto. **Miséria da Periferia**. Rio de Janeiro, Ed Pallas, 2004.

- BRANDÃO, André Augusto, DALT, Salete e Gouveia, Victor. **Ações estruturantes Quilombolas – Resultados Gerais da Avaliação.** In Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Nº 09. Brasília-DF, 2008.

- BRANDÃO, André Augusto, DALT, Salete, MARINS, Mani. **Como os quilombos definem o que é ser quilombola?** Trabalho apresentado na VI Reunião de Antropologia do Mercosul, Porto Alegre, 2007.

- BOSCHETTI, Ivanete e SALVADOR, Evilásio. **O financiamento da seguridade social no Brasil no período 1999 a 2004: Quem paga a conta?** In Ana Elizabete Mota [et AL], (orgs) – 3ª edição – São Paulo, Brasília-DF:OPAS,OMS, Ministério da Saúde, 2008.

- CAMPOS, Edival Bernadino. **Assistência Social: do descontrole ao controle social.** Revista Serviço Social e Sociedade. nº88, ano XXVI, nov. 2006.

- CAMARGO, J.M. **Pobreza e Garantia de Renda Mínima,** Folha de S. Paulo, 26/12/1991, e Os Miseráveis, Folha de São Paulo, 27/3/1993;

- CAMARGO, J.M. e Almeida, H. Human Capital Investment and Poverty. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, 1994. (Texto para Discussão, n. 319).

- COHN, Amélia. **Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil.** Rio de Janeiro: Fórum Nacional, 2004. (Estudos e Pesquisas, n. 85). Disponível em: <http://www.forumnacional.org.br/publi/ep/EP0085.pdf> . Acesso em: 12 jun. 2007.

- FAUSTO, Boris e Fernando DEVOTO, **Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002),** 2004.

- FALEIROS, Vicente de Paula. “A questão da assistência social”. In: **Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, nº 30, 1989.

- FUNES, Eurípedes A. Nasci nas matas, nunca tive senhor: história e memória dos mocambos do Baixo Amazonas, In: REIS, João José, GOMES, Flávio dos Santos. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil/** São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

- FRASER, Nancy. **“Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era. pós-socialista”**. In Souza, Jessé (Org). Democracia hoje. Brasília, UnB, 2001.

- FIGUEIREDEO, André Luis Videira de. **O Caminho Quilombola: Interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos**. Rio de Janeiro, 2008. IUPRJ. Disponível em <http://www.iuperj.br/biblioteca/teses/andr%C3%A9%20figueiredo.pdf>

- GILLIAM, Ângela. **Globalização, identidade e os ataques à igualdade nos Estados Unidos: esboços para uma perspectiva para o Brasil**. In: Bela Feldman-Bianco e Graça Capinha (orgs) Identidades: Estudos de Cultura e poder. São Paulo: Ed. Hucitec, 2000.

- HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo, Ed. 34, 2003.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Niterói. UFF/Economia, 2005. Disponível em http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD180.pdf

- LEITE, Ilka Boaventura. **O Projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais**. Florianópolis - SC. UFSC. Centro de Filosofia e Ciências Humanas – 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000300015&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

- LIFSCHITZ, Javier Alejandro. **Neocomunidades: reconstruções de territórios e saberes**. Rio de Janeiro, 2006. Estudos Históricos. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/432.pdf>

_____.2008. **As reconstruções (modernas) da tradição na América Latina**. Rio de Janeiro, Revista Itinerarium. Disponível em <http://www.seer.unirio.br/index.php/itinerarium/article/viewArticle/136>

- MACIEL, Alexsara de Souza. **Conversa Amarra Preto: A Trajetória Histórica da União dos Negros no Amapá: 1886-2000**. Campinas – SP, 2001.

- MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

- MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Brasília: IPEA, junho de 2007. (Texto Discussão, nº 1283). Obtido através do site: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1283.pdf

- NETTO, José Paulo. **Cinco Notas a propósito da “Questão Social”**. *Temporalis*. Brasília: ABEPSS/Grafine, 2001.

_____ **Norma Operacional Básica da Assistência Social-NOB/SUAS** - construindo as bases para a implantação do sistema único de assistência social – MDS – Brasília-DF, 2005. Consultado através do site em 20/05/2010: <http://www.congemas.org.br/NOBversaofinal.pdf>

- POTYARA, A.P. **Política Social: temas e questões** – 2ª edição – São Paulo: Cortez, 2009.

Política Nacional de Assistência Social – MDS/Versão Oficial- Cortez Editora. Brasília, 2008.

- REIS, João José, GOMES, Flávio dos Santos. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**/ São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

- ROTHENBURG, Walter Claudius. **Parecer contrário ao Projeto de Decreto Legislativo n.º 44, de 2007, de autoria do Deputado Federal Valdir Colatto**. Piracicaba, 2007. Disponível em <http://www.cpisp.org.br/acoes/html/artigos.aspx>

- ROCHA. S. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

- SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro, Campus, 1989.

- SPOSAT, Aldaíza, BRANT DE CARVALHO, Maria do Carmo, **LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**, 1989.

- SPOSAT, Aldaíza. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**, 6ª Ed. – São Paulo: Cortez. 1995.

- SPOSATI, Aldaíza. et al. **Os direitos (dos desassistidos) sociais** . São Paulo: Cortez, 2008.

- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Especificidades do sistema de proteção social no Brasil**. São Luis: UFMA, 1997 (mimeo).

_____. **A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação**. Pensar BH/Política Social, 2006, endereço eletrônico: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=pensarbh_ed15_trajetoria_programas.pdf .

_____. **A Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda/** Maria Ozanira Silva e Silva, Maria Carmelita Yasbek, Geraldo di Giovanni. – 4ª Ed. Ver. E atual. – São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.** *Ciência & Saúde Coletiva* [online] 2007, vol. 12, n. 6, p. 1429 – 1439. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232007000600006&lng=pt&nrm=iso>.

- **SOARES. F; Medeiros.M; Osório.R.** Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. **Brasília: IPEA, junho de 2007. (Texto Discussão, nº 1228),** obtido através do site: **http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1228.pdf**

- TEIXEIRA, Sônia F. et al. “ **comunidade solidária: contradições e debilidades**”, In: *Revista Serviço Social e Sociedade* nº. 60. São Paulo, Cortez, 1999, pp 106-124.

- VAINFAS, Ronaldo. **A heresia dos índios – catolicismo e rebeldia no Brasil colonial,** São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

- VAINFAS, Ronaldo. **Deus contra palmares: representações senhoriais e idéias jesuíticas,** In: REIS, João José, GOMES, Flávio dos Santos. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil/** São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

- VIEIRA, Evaldo. Estado. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio à Geisel.** 4ª. Ed., São Paulo, Cortez, 1995.

- Sites consultados:

www.cisp.org.br.

www.mds.gov.br

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S141552732005000400001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

http://www.brasilecola.com/brasil/o-idh-no-brasil.htm

http://www.ap.gov.br/geral/renda_melhor.htm