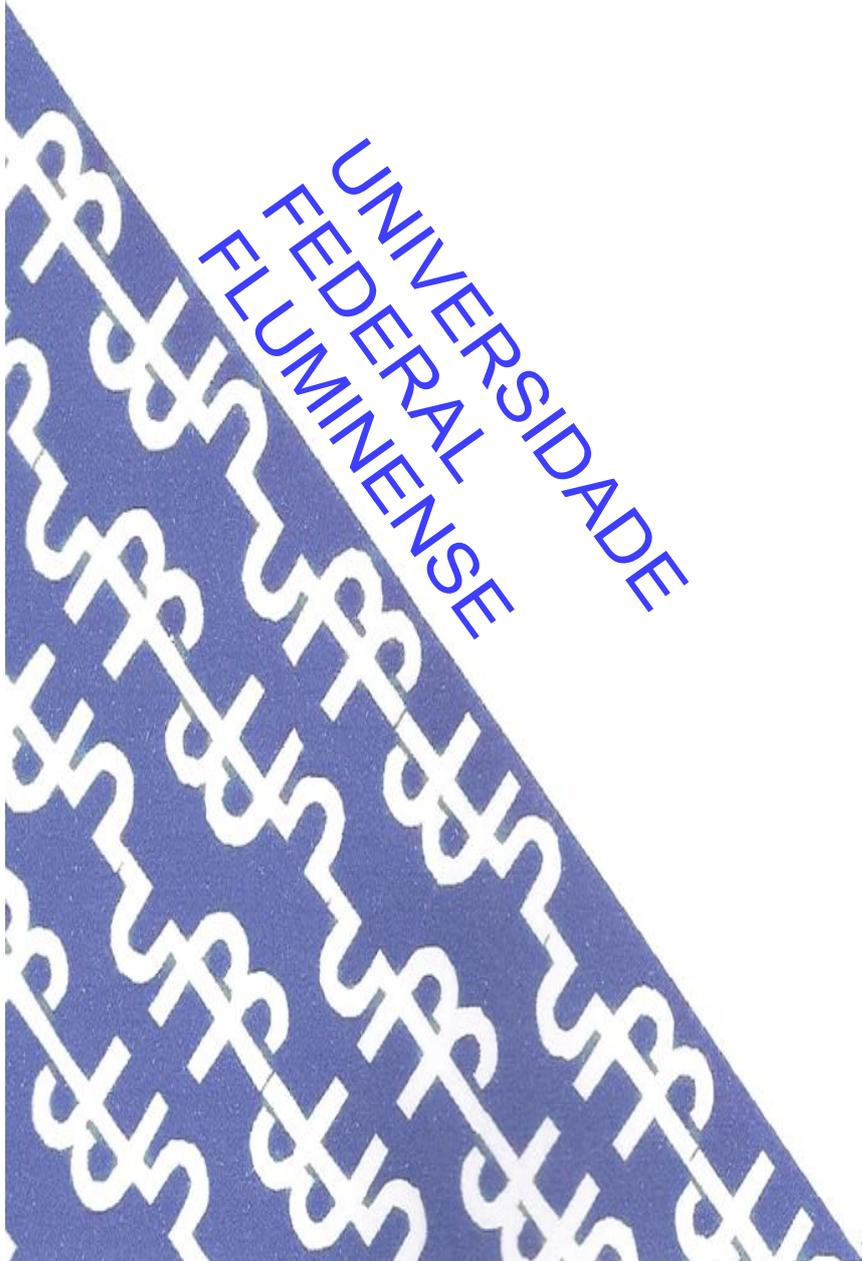


UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

Sidimara Cristina de Souza

**A Política de Assistência Social Junto às Comunidades Remanescentes de
Quilombo do Vale do Mucuri - MG**



UNIVERSIDADE
FEDERAL
FLUMINENSE

NITERÓI, RJ

Ano 2021

Material para Exame de Defesa do Doutorado Apresentado ao Programa de Estudos
Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense

Banca Examinadora

Orientador Professor Dr. André Augusto Pereira Brandão – Universidade Federal
Fluminense

Prof^ª. Dr^ª. Sindely Chahim de Avellar Alchorne (1^a Examinadora/PUC-Rio)

Prof. Dr. João Bôsko Hora Góis (2^o Examinador/UFF)

Prof. Dr^ª. Mailiz Garibotti Lusa (3^a Examinadora/UFRGS)

Prof^ª. Dr^ª. Mossicléia Mendes da Silva (4^o Examinadora /UFRJ)

Prof. Dr. Carlos Alberto Lima de Almeida (1^o Suplente/UNESA)

Prof. Dr^ª Simone da Cunha Tourino Barros (2^o Suplente/UFRRJ)

26 de janeiro de 2021
Niterói – RJ

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

S719p Souza, Sidimara Cristina
A Política de Assistência Social Junto às Comunidades
Remanescentes de Quilombo do Vale do Mucuri - MG / Sidimara
Cristina Souza ; André Brandão, orientador. Niterói, 2021.
260 f. : il.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói,
2021.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2021.d.09911139697>

1. Comunidade remanescente de quilombo. 2. Assistência
Social. 3. Política Social. 4. Produção intelectual. I.
Brandão, André, orientador. II. Universidade Federal
Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD -

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a mim, por todas as vezes que escutei que a universidade não era meu lugar, mas continuei persistindo; pelas vezes que ouvi que queria ser rica pelo simples fato de querer estudar, e mesmo assim eu prossegui. Quero, assim, dedicar a todas as mulheres pretas com baixa autoestima e dizer: foi nas quedas, nas ausências de representatividade, na solidão cotidiana, que aprendi a me amar e a ter coragem para me dedicar esse projeto, à materialização de tudo que o outro tentou mostrar que não era para mim, a mim mesma.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre uma tarefa que deixamos para fazer no final de todo processo. Contudo, resolvi fazê-lo no decorrer das etapas vencidas e das dificuldades encontradas – todas as vezes que pensava em desistir ou que simplesmente não conseguia produzir. Nada melhor do que a lembrança para acalmar nossos corações e para percebermos que não estamos sozinhos.

Durante toda a minha trajetória, desde a educação básica até aqui, muitas portas foram abertas por anjos que entraram na minha vida com o propósito de apoiar. Sendo assim, a gratidão é um dos maiores sentimentos que consigo transmitir a essas pessoas.

Primeiramente, quero agradecer à família que fui construindo, não só àqueles que foram concedidos por Deus pelo vínculo consanguíneo, mas também aos demais que vieram pelo laço da amizade.

Nesse sentido, quero agradecer aos meus irmãos Thayme e Diego pelo apoio e amor incondicional, à mamãe e à minha avó Chica, às minhas tias Cida, Dulce, Dunga e à tia Maria (*in memoriam*) por, mesmo não sabendo direito quais eram os meus objetivos, acreditarem em mim. Quero agradecer ao João Bôsko, ao Erasmo, à Tula, ao Ronan e ao Agnaldo por serem minha base, meu chão, quando flutuava diante das lutas da vida. Agradeço ao meu amigo e namorado Lucas Cansação por todo apoio e incentivo. Vocês se tornaram minha família. Não posso esquecer de mencionar Nathalia, meu maior desafio, mas também meu porto seguro no período do mestrado e no processo seletivo do doutorado. Você era minha luz quando só enxergava escuridão.

Agradeço aos meus amigos, em especial ao Salvador, à Soraya, à Paula, ao Ademir, ao Demerval, à Simone Tourino, à Tânia Riul, ao Padre Borges, ao Wilson Peado, ao Cezar De Mari, à Mônica, à Raquel, à Terezinha, à Maria Luiza (*in memoriam*), ao Eugênio, à Silvana, à Vânia, à Thais (com quem dividi república na minha temporada no Rio), à Kamilla Teixeira e à Sandra Avelar. Vocês foram e são fundamentais na minha vida, tanto pessoal como profissional. Sempre tiveram uma palavra amiga, um ombro no qual eu poderia chorar. Abdicaram do tempo de vocês para chorarem e sorrirem comigo, mesmo com a distância que nos separava.

Também agradeço ao André Brandão por todo ensinamento durante os dois anos do mestrado e agora no doutorado. No início, tive dificuldades de entender sua didática de ensino, sempre tão rígida que inibia minha produção. Depois, fui percebendo que era

a forma que ele encontrava para dizer que, de um jeito ou de outro, eu era capaz. Ao mesmo tempo, contudo, conseguimos criar uma relação ética e produtiva. Espero que, agora que seremos apenas colegas de trabalho, essa relação seja transformada em uma bela amizade. Nunca ganhei um elogio, mas aprendi que, “se não quero críticas, devo ir ao programa da Ana Maria Braga” (risos).

Agradeço aos professores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da UFF, pelos ensinamentos e carinho. Em especial à Luciene Burlandy, à Ruth Dweck e à Hildete, que sempre mostraram que nossa relação era mais do que só profissional; era também de amizade.

Agradeço mais uma vez ao João Bôsko pelas oportunidades (junto à equipe da Revista Gênero), pelos projetos compartilhados e pelas lições transmitidas. Eterna gratidão, meu amigo. Agradeço de forma carinhosa à Maíra, à Ana, à Flávia e à Mayara, da secretaria da pós-graduação. Vocês foram mais do que secretárias, foram companheiras. Em especial, agradeço à Flávia, que na jornada do dia a dia compartilhou comigo as conquistas, derrotas e sonhos. Espero contribuir para sua visita à Diamantina (MG), minha querida!

Não posso esquecer de agradecer às comunidades quilombolas do Vale do Mucuri, que sempre me receberam de braços abertos. Sem vocês esse trabalho não seria possível.

Agradeço à banca pelas contribuições teóricas e metodológicas que permitiram que esse trabalho ganhasse corpo. Em especial, agradeço ao professor Carlos pela amizade e carinho e à professora Sindely, que hoje se tornou uma companheira de luta e de muitas produções.

Por fim, agradeço à CAPES pelo apoio financeiro para o desenvolvimento da pesquisa durante os quatro anos de aprendizado. De forma direta e indireta, agradeço a todos que passaram por minha vida, mesmo que rapidamente. A vida só é possível de ser vivida com o apoio do outro, pois, quando estamos sozinhos, o fardo se torna pesado demais para conseguirmos avançar. E o que nos resta é apenas a loucura.

A todos vocês, minha eterna gratidão!

EPÍGRAFE

*Brasil, meu nego
Deixa eu te contar
A história que a história não conta
O avesso do mesmo lugar
Na luta é que a gente se encontra
[...]Brasil, chegou a vez
De ouvir as Marias, Mahins, Marielles, malês.*

Enredo da Escola de Samba Mangueira, 2019.

RESUMO

Desde a Constituição Federal de 1988, os remanescentes de quilombos são legalmente considerados sujeitos de direito. Contudo, só a partir dos anos 2000, eles ganharam visibilidade na agenda governamental brasileira, sendo nomeados em algumas políticas sociais, como a Política Nacional de Assistência Social, de 2004. Todavia, partimos do pressuposto de que o acesso da população quilombola às políticas sociais ainda é limitado, quando não, escasso. Com o objetivo de confirmar tal hipótese, propusemos analisar o processo de operacionalização da Política de Assistência Social a partir da perspectiva do SUAS. Também buscamos compreender como a política é implementada e entender o significado de “remanescente de quilombo” para os implementadores e gestores envolvidos. Para a efetivação da pesquisa, utilizamos como procedimentos metodológicos entrevistas semiestruturadas e grupos focais. Esses foram aplicados, respectivamente, junto aos implementadores e aos gestores e nas comunidades quilombolas selecionadas. A amostragem foi restrita aos quilombos certificados pela Fundação Cultural Palmares, de acordo com a Portaria nº 98/2007, localizados no território do Vale do Mucuri, no estado de Minas Gerais, Brasil. Dessa forma, nossa investigação deteve-se aos municípios de Carlos Chagas, Ouro Verde de Minas, Pescador, Teófilo Otoni e Ataléia, onde se localizam as comunidades quilombolas denominadas Marques, Santa Cruz, Água Preta, Água Preta de Cima, Córrego Carneiro, Comunidade dos Ferreiras, Salineiro e São Julião. No total, realizamos 23 entrevistas com gestores e implementadores da assistência social e oito grupos focais. Com a sistematização dos dados, concluímos que o acesso à Política de Assistência Social é mínimo e desconsidera a identidade coletiva do grupo. Mesmo sendo a Política de Assistência Social reconhecida como direito, ainda é ofertada apenas para aqueles que são atestados como extremamente miseráveis e não para os que dela necessitam, reproduzindo o estigma de “política de pobre para pobre”. O principal programa acessado pelos remanescentes de quilombo é o Bolsa Família. O órgão mais atuante na rede de proteção social básica é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Ele atua como principal mediador entre os usuários e os órgãos governamentais. Os desafios e limites de implementação da Política de Assistência Social são diversos, desde a falta de conhecimento sobre os usuários do sistema à ausência de capacitações. Nesse sentido, a necessidade de materialização da dimensão investigativa dos profissionais da assistência social é um fato que precisa ser discutido nas instituições de ensino da graduação. Além disso, a pesquisa evidenciou a necessidade de resistência dos remanescentes de quilombo diante da proliferação do neoconservadorismo e do neoliberalismo no cenário político brasileiro.

Palavras-chave: Assistência Social; remanescente de quilombo; política social.

ABSTRACT

Since the 1988 Brazilian Federal Constitution, quilombos remnants have been legally considered subjects of law. However, it was only after the 2000s that they gained visibility on the Brazilian governmental agenda, being included in some social policies, such as the National Social Assistance Policy, of 2004. Despite this, in this study we assume that quilombola population' access to social policies is still limited, if not scarce. In order to confirm this hypothesis, we analyzed the operationalization of the Social Assistance Policy from the perspective of SUAS. We also seek to understand how the policy is implemented, as well as the meaning of “quilombo remnant” for the implementers and managers involved. To carry out the research, we used as methodological procedures semi-structured interviews with the implementers and managers, and focus groups in the selected quilombos remnants communities. The sample was chosen from quilombos certified by Fundação Cultural Palmares, according to Ordinance No. 98/2007, located in the territory of Vale do Mucuri, in the state of Minas Gerais, Brazil. Thus, our investigation took place in the municipalities of Carlos Chagas, Ouro Verde de Minas, Pescador, Teófilo Otoni and Ataléia, where the quilombola communities of Marques, Santa Cruz, Água Preta, Água Preta de Cima, Córrego Carneiro, Comunidade dos Ferreiras, Salineiro and São Julião are located. Twenty-three interviews were conducted with social assistance managers and implementers, and eight focus groups were conducted with community members. After analyzing the data, we concluded that access to the social assistance policy is minimal and disregards the group's collective identity. Even though recognized as a right, the social assistance policy still reaches only those who are considered extremely miserable, failing to serve many who need it, reproducing the stigma of “politics from poor to poor”. The main program accessed by the quilombo remnants is Bolsa Família. The most active entity in the basic social protection network is the Rural Workers Union. The Union acts as the main mediator between users and government agencies. The implementation of the social assistance policy has several limitations and challenges to overcome, ranging from incomplete knowledge about the users of the system, to the lack of training. In this sense, undergraduate education institutions need to discuss the materialization of the investigative dimension in social assistance professionals. In addition, the study highlighted the fact that remnants of quilombo communities need to resist the damages brought by neoconservatism and neoliberalism of the Brazilian political scenario.

Keywords: Social Assistance. Quilombo remnant. Social policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Povos e comunidades tradicionais existentes no território de abrangência do CRAS.....	117
Tabela 2. Povos e comunidades tradicionais atendidas pelo CRAS.....	118
Tabela 3. Como foi realizado o atendimento aos povos tradicionais	118
Tabela 4. CREAS que atendeu povos e comunidades tradicionais em 2016	119
Tabela 5. Frequência com que o CREAS atende determinados públicos	120
Tabela 6. Ações e atividades realizadas pelos(as) profissionais em relação aos indivíduos e famílias quilombolas	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Relação de entrevistados por município	39
Quadro 2. Categorias analíticas do estudo.....	41
Quadro 3. Caracterização dos domicílios quilombolas	83
Quadro 4. Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Territórios titulados por UF.....	76
Gráfico 2. Escoamento sanitário das famílias quilombolas.....	78
Gráfico 3. Recursos destinados para saneamento em comunidades quilombolas.....	78
Gráfico 4. Formas de abastecimento de água das famílias quilombolas.....	81
Gráfico 5. Renda das famílias quilombolas.....	81

LISTA DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMUC	Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Mucuri
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CEVIDA	Centro Vida
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
CNPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNPI	Comissão Nacional de Política Indigenista
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONAETI	Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DATAUFF	Núcleo de Pesquisa, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense
DEM	Partido Democratas
EMATER-MG	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
FCP	Fundação Cultural Palmares
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNBEM	Fundação do Bem-Estar do Menor
GEPAF	Grupo de Extensão e Pesquisa em Agricultura Familiar
GM	Gabinete do Ministro
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGDSUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
IN	Instrução Normativa
INAN	Instituto Nacional de Alimentação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queers, Intersexuais, Agêneros e outros
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MINC	Ministério da Cultura
MNU	Movimento Negro Unificado
MP	Medida Provisória
NEAB	Núcleo de Estudos Afro-brasileiros
NOB-RH-SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PAS	Política de Assistência Social
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PL	Projeto de Lei
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSF	Posto da Saúde da Família
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Termo de Compromisso de Conduta
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFVJM	Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UTRAMIG	Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
<i>1.1 Procedimentos metodológicos</i>	33
2 DE QUILOMBO A REMANESCENTE DE QUILOMBO: DO CONCEITO HISTÓRICO ÀS NORMATIVAS LEGAIS	44
<i>2.1 A percepção dos gestores e implementadores da política de assistência social sobre quilombo</i>	55
<i>2.2 O processo de ressemantização do conceito “quilombo” a partir dos marcos teóricos</i>	65
<i>2.4 Quilombos: usuários em potencial da PAS</i>	75
3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA BENESSE À PERSPECTIVA DE DIREITO	87
<i>3.1. A proteção social e o sistema de implementação da Política de Assistência Social por intermédio do SUAS</i>	100
<i>3.2. A proteção social dentro da Política de Assistência Social</i>	106
<i>3.3. A Política de Assistência Social e as comunidades quilombolas</i>	114
4 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL JUNTO ÀS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO DO VALE DO MUCURI	127
<i>4.1. A Política de Assistência Social e seus implementadores: como é desenhada a política na execução?</i>	130
<i>4.2. O processo de implementação da Política de Assistência Social nas comunidades quilombolas</i>	151
<i>4.3. Os gargalos da PAS junto aos remanescentes de quilombos</i>	167
5 A IMPLEMENTAÇÃO DA PAS DE ACORDO COM OS USUÁRIOS QUILOMBOLAS	181
<i>5.1. Sujeitos de direitos ou apenas rebeldes?</i>	205
<i>5.2. Os desafios de acesso a PAS pelos remanescentes de quilombos</i>	214

CONCLUSÕES	223
REFERÊNCIAS	233
APÊNDICES	249

1 INTRODUÇÃO

Antes de iniciar a discussão relativa à proposta deste estudo, acredito ser importante destacar o meu interesse pelas questões quilombolas. Essa relação pesquisador e pesquisado, no meu caso, está intrinsecamente associada à minha inserção no Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (NEAB) da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), do qual participei de 2008 a 2013. Ao me inserir no Neab, comecei a ter contato com as discussões sobre as relações raciais vigentes na sociedade brasileira e com as questões inerentes às comunidades remanescentes de quilombo, em particular, àquelas localizadas no Vale do Mucuri, leste do estado de Minas Gerais, Brasil.

Com os estudos, também veio o meu autorreconhecimento como mulher negra e quilombola. Foi a partir da universidade que percebi o quanto eu quis me branquear, assim como quis me afastar das minhas raízes. Conforme nos aponta Bauman (2005, p. 83), “a identidade é uma luta simultânea contra a dissolução e a fragmentação; uma intenção de devorar e ao mesmo tempo uma recusa resoluta a ser devorado”.

De acordo com Dubar (1997, p.104), a “identidade nunca é dada, é sempre construída e a (re)construir, em uma incerteza maior ou menor e mais ou menos durável”. Nesse mesmo sentido, Ciampa (1987) afirma que a identidade é um processo que se constitui no e pelo movimento. O autor destaca que a identidade vem do outro, mas que também pode ser recusada por quem a recebe, por uma questão de não identificação e de busca de outro reconhecimento. Esse era o meu caso.

Todo semestre participando do Neab me conduzia à construção de uma nova identidade em minha vida, a de assumir minha negritude. Todavia, todas as vezes que chegava o período de férias e eu retornava para casa, ocorria uma negação dessa identidade, uma recusa de toda essa aceitação. Nesse caso, é possível perceber a identidade como resultado da socialização, que constitui a intercessão entre as relações traçadas socialmente, ou seja, dos processos relacionais (DUBAR, 1997). Também é resultado da trajetória de vida, da biografia do sujeito em questão – neste caso, eu.

Segundo Ciampa (1987), o reconhecimento identitário é como mutação, sempre em transformação. De acordo com o pesquisador, esse movimento pode ser entendido como resultado da convergência entre a história de vida pessoal, seu contexto e seus

objetivos. Para Bauman (2005), o cerne da identidade se define a partir dos vínculos que conectam os sujeitos entre si. Contudo, o *habitat* da identidade é sempre um campo conflituoso. É uma relação ambivalente, que é composta por uma batalha entre ser ou não ser, aceitar ou não aceitar, identificar-se ou não. Trata-se de um confronto que pode unir, mas também romper vínculos.

No meu processo de construção identitária, essa ambivalência foi me instigando ainda mais para os estudos étnico-raciais. Foi quando comecei a perceber que, da infância até a adolescência, eu sofri violentamente o racismo dentro da minha própria casa. De uma forma naturalizada, cresci ouvindo do meu avô (homem branco) que “preto não valia nada”, que “as mulheres pretas só serviam para reproduzir”, que eu só conseguiria ser uma “boa reprodutora”.

Todas essas falas me conduziam ao desejo de ser como os meus primos (brancos), pois, para o meu “azar”, eu era a única neta com a cor da pele preta na família (mesmo os demais tendo características fenotípicas atrelada ao ser negro, esses não eram vistos como, pois, tinham a cor da pele clara). Esse fato reforçava a instabilidade do meu pertencimento e, conseqüentemente, da minha identidade negra, uma vez que ambos (tanto o pertencimento como a identidade) não são processos sólidos e imutáveis. Para Bauman (2005, p.17), o pertencimento e a identidade são “bastante negociáveis e revogáveis”. Já para Martinelli (2000), há diversas identidades, algumas são atribuídas aos sujeitos e outras construídas pelos sujeitos. Contudo, podemos destacar que a identidade é um

processo de construção de significado com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o(s) qual(ais) prevalece(m) sobre outras fontes de significados. Para um determinado indivíduo ou ainda um ator coletivo, pode haver identidades múltiplas (CASTELLS, 1999, p. 22).

Conforme nos mostra Guimarães (2009), a ordem racial instaurada no Brasil pós-abolição é pautada em uma suposta “democracia racial”; democracia essa que, na maioria das vezes, é justificada e tem como pano de fundo os modelos raciais dos Estados Unidos e da África do Sul. Em uma sociedade marcada pela falsa democracia racial, a negação da negritude é um atributo cultural que tem grande influência na construção identitária do negro.

Conforme nos mostra Anthony Marx (1996), a ausência de uma ordem racial oficial no Brasil, ou seja, de leis segregacionistas, que poderiam ter sido o pivô de

mobilizações mais fortes, contribuiu para que a discriminação permanecesse intocada. Isso fez com que o mito da democracia perdurasse e dificultasse a mobilização da população negra.

Com a gradativa abertura política no final dos anos 1970, os movimentos sociais (res)surgem. Entre eles, está o Movimento Negro Unificado (MNU). A luta contra o racismo passa a agregar a luta pela valorização da identidade e da cultura negra.

De acordo com Guimarães (2012, p. 166),

Desmascarar a “democracia racial” brasileira, em sua versão conservadora, de discurso oficial de um Estado que impedia a organização das lutas antirracistas, passa a ser o principal alvo da resistência negra. No entanto, tal resistência vai se dar antes e mais desimpedidamente no terreno cultural que no campo mais propriamente político. Isso por diversos motivos, entre os quais os mais importantes são as repressões às atividades políticas e os rumos que toma a política exterior brasileira, nos anos 1960 e 70, de aproximação com a África negra. A política brasileira para a África vai explorar, justamente, dois trunfos: a “democracia racial” brasileira – o que requer, como vimos, a repressão aos ativistas negros – e as origens africanas da cultura brasileira – o que levará o Estado a incentivar as manifestações culturais afro-brasileiras, principalmente na Bahia. Nesse jogo de repressão e incentivo, a “cultura negra” e as “origens africanas” passarão a ser as bases para a construção de um discurso alternativo ao *marketing* governamental. Em face do “sincrético” e “mestiço” procurar-se-á construir o “negro” e a “pureza cultural”.

O movimento negro exerceu um forte impacto no processo de conscientização da população negra em relação à discriminação e à desigualdade raciais no Brasil, na organização de seus membros para a luta contra o racismo e na busca por políticas afirmativas. Ele trouxe consigo uma extensa agenda de demandas, denúncias e reivindicações: contra a discriminação, contra a violência racial, a favor da participação expressiva dos negros nos órgãos públicos, da valorização e do respeito pela cultura negra, pela educação, entre outras.

O movimento destacou que a ilusão da “democracia racial” no Brasil inibiu por muito tempo a identidade racial e a mobilização da população negra, diferente dos processos que ocorreram nos Estados Unidos e na África do Sul, que tiveram, a partir das leis segregacionistas, um maior incentivo e solidariedade da população negra para lutar contra a visível discriminação racial.

O contexto sócio-histórico e político do Brasil tem como marco uma grande ilusão racial. Isso faz com que a identidade negra seja negada ou, até mesmo, desprezada. Dessa forma, criam-se muitas vezes percepções no senso comum que afirmam que o “próprio negro é racista”. Nesse atributo cultural, o espaço no qual nasci

e o universo acadêmico do qual fazia parte eram dois mundos paralelos que colocavam em questão significados distintos e que se confrontavam.

Nasci na cidade de Diamantina e, desde então, morei em um distrito, localizado na zona rural, denominado Guinda (nome originário do primeiro morador, que era um ex-escravo). Uma comunidade que, a partir dos meus estudos no Neab, caracterizei como um grupo étnico, podendo ser considerada como remanescente de quilombo. Entretanto, esse grupo nunca se identificou como tal e deixou que outras fontes de significado sobressaíssem em relação à identidade quilombola.

Vale ressaltar que, internamente, esse grupo desconhece a existência de quilombos, vinculando-os apenas ao sistema escravocrata. Na visão deles, a extinção da escravatura automaticamente teria conduzido ao fim dos aglomerados de escravos fugitivos. Esse fator faz com que os moradores do Guinda não considerem o significado de ser quilombola como relevante.

Como explica Castells (1999), a identidade está relacionada a significados que se impõem sobre outros significados, fazendo com que vários deles atravessem nossa existência, de forma individual e/ou coletiva. É um “processo de construção de significados com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o(s) qual(is) prevalece(m) sobre outras fontes de significados” (CASTELLS, 1999, p. 22).

Nesse sentido, percebe-se que as identidades com as quais os moradores do Guinda se identificaram não estão atreladas ao ser quilombolas (arrisco dizer que nem mesmo a serem identificados como negros). Eles se conectam mais ao garimpeiro, ao minerador, entre outras identidades. Com isso, quero mostrar que

à medida que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis, com cada uma das quais poderíamos nos identificar – ao menos temporariamente (HALL, 2006, p. 13).

Essa dinâmica de significados vai contribuir para que a construção identitária passe por infinitas experiências que, no decorrer da vida, serão testadas – por curto, médio ou longo prazo – e, mesmo assim, poderão não ser internalizadas.

Esse território, no qual eu vivi toda a minha infância e parte da minha adolescência, introjetava um despertar identitário em diversos grupos, mas jamais o de ser negra e, mais remota ainda, o de ser quilombola. Ao contrário, conduzia-me a uma rejeição drástica de tudo que era relacionado à cor preta, pois, em um país que é forjado

sobre o mito da democracia racial, identificar-se como negro é incorporar toda uma história de coerção, sofrimento e maus-tratos.

No Neab, espaço acadêmico do qual eu fazia parte, constituímos uma equipe e, por meio das diferenças, consolidamos um grupo fraterno e unido. A diversidade cultural era o elo de conexão entre todos.

Desenvolvemos atividades de pesquisa e extensão sobre os processos de exclusão da população negra, analisando as relações étnico-raciais, as situações socioeconômicas e culturais. Também estudamos as políticas de ação afirmativa e a história e a cultura africana e afro-brasileira. Todo esse aparato teórico e as pesquisas de campo proporcionaram uma reflexão de quem eu era e com o que me identificava.

Eis que, nesse espaço acadêmico, começou a minha transformação: do cabelo alisado ao cabelo encaracolado; da submissão ao meu avô ao enfrentamento; da afirmação de morena para o reconhecimento enquanto preta. Conforme afirma Lody (2004, p. 125),

o cabelo é um marcante indicio de procedência étnica, é um dos principais elementos biotipológicos na construção da pessoa na cultura. O negro quando assume o seu cabelo de negro assume também o seu papel na sociedade como uma pessoa negra. E ser negro no Brasil e no mundo, convenhamos, é ainda um duro caminho trilhado por milhares de afro descendentes.

Contudo, destaco que deixar o cabelo afro, ou seja, natural, exigiu um processo lento e conflituoso de reconhecimento, assim como uma desconstrução de valores esteticamente padronizados por uma sociedade eurocêntrica e racista, pois,

se empoderar é perceber a dimensão política que está representada em assumir o black ou as molas, perceber o quanto somos discriminad@s pelo nosso fenótipo, passar a buscar mais conhecimento para entender alguns fenômenos sociais e lutar juntos pelo combate ao racismo e demais tipos de discriminação. Perceber que os seus traços, a sua cor de pele e o seu cabelo são lindos também é se empoderar. Mas empoderamento não é só isso e ser natural não é a única porta de entrada, embora tenha sido a motivação de várias pessoas, inclusive a minha (CERQUEIRA, 2015).

O aprendizado ampliou meus horizontes, permitindo a internalização de novos conceitos e de uma nova identidade, que segue até os dias de hoje. Essa transformação conduziu-me a realizar meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) e, mais tarde, a Dissertação de Mestrado nessa temática. Agora sigo o mesmo caminho nesta Tese de Doutorado.

A experiência em campo com as comunidades, assim como as leituras realizadas, permite afirmar que diversos problemas sociais abrangem a população

quilombola, o que faz com que esse grupo seja composto por usuários em potencial das políticas sociais. A partir dos diagnósticos realizados pelo Governo Federal, assim como por intelectuais – como o Relatório da Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) sobre o Programa Brasil Quilombola (2012); Relatório técnico de pesquisa do Núcleo de Pesquisa da Universidade Federal Fluminense (2012); Painel de Monitoramento da SEPPIR (2017) com base no banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; Brandão et al. (2010); Jorge (2016), entre outros, pode-se afirmar que as comunidades remanescentes de quilombo sofrem diversas mazelas, como: falta de saneamento básico, acesso à energia elétrica, água tratada, posto de saúde, pavimentação e melhoramento das estradas de acesso, à educação contextualizada e a tantas outras carências dentro da esfera dos direitos sociais resguardada pela Constituição Federal. Acrescente-se a esse conjunto a dura realidade enfrentada por essas comunidades que, ao se identificarem como quilombolas, automaticamente são inseridas no rol da negritude e conseqüentemente sofrem com as manifestações racistas.

Conforme podemos observar a partir dos aparatos normativos existentes, o reconhecimento dos remanescentes de quilombo dentro do arcabouço legal só aconteceu em 1988 com a Constituição Federal, via artigo nº 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Somente após esse marco, as políticas públicas direcionadas para as comunidades quilombolas entram na agenda política, mesmo que timidamente e enfrentando muitos embates – sejam relacionados ao conceito de quilombo, sejam no processo de titulação definitiva das terras, na especificidade da composição do grupo étnico e na abrangência dos direitos conquistados.

Apenas no Plano Nacional Plurianual de 2004 a 2007 temos a previsão orçamentária destinada a políticas que atendessem especificamente esse grupo minoritário. Elas buscaram realizar ações ligadas ao acesso à terra, à infraestrutura e à qualidade de vida, ao desenvolvimento local e à inclusão produtiva, aos direitos e à cidadania.

Para melhor compreensão deste estudo, é importante entender o que estamos considerando como agenda política, também passível de ser denominada como agenda pública. De acordo com Birkland (2007) e Schwartzman (2004), a agenda é o resultado de um aglomerado de tarefas, problemas que precisam ser solucionados. Ela é o local onde temos a relação das situações que necessitam de atenção, elencadas por ordem de

prioridade. Dessa forma, a agenda pode ser definida como uma lista de problemas que foram elencados de acordo com as janelas de oportunidades abertas por meio do contexto político, das necessidades emergenciais – como as catástrofes ambientais – da pressão popular, entre outros.

Para Fuks (2000), a elaboração da agenda constitui interesses antagônicos e consequentemente é a manifestação de interesses distintos. Por isso constitui-se como uma construção social. É um processo no qual os problemas considerados relevantes, assim como os encaminhamentos para a resolução desses ganham ou perdem atenção pública/política, devido à relação da situação com diversos fatores: atores (governamentais e não-governamentais), ideias, governo, instituições, entre outros.

Segundo Kingdon (2006), agenda é uma lista de problemas ou temas que conseguem chamar a atenção – seja do governo, seja da população. O autor destaca que a elaboração da agenda, e consequentemente a constituição da política pública, está relacionada com a convergência de três fluxos: o reconhecimento ou surgimento dos problemas; a criação de propostas ou alternativas; e o contexto político favorável à resolução do problema via elaboração de uma política pública (é aqui que teremos os poderes legislativo, executivo, judiciário, assim como a sociedade civil ou grupos de pressão). A união dessas três correntes resulta no que o autor chama de “janela de oportunidade”, que possibilitará a entrada de determinado assunto na agenda governamental.

Em síntese, consideramos agenda política como um conjunto de assuntos que não necessariamente serão problemas, mas sim questões que atores distintos (políticos, intelectuais, movimentos sociais, empresários, mídia etc.) alçam à possibilidade de discussão e para as quais definiram uma ordem de prioridade. Contudo, conforme explicita Segato (2003), o fato de o problema entrar na agenda não necessariamente significa que ele será solucionado. Estar na agenda indica que eles merecem a atenção dos órgãos estatais. Esses atores, porém, podem buscar ou não soluções para a demanda.

Com base na breve explanação do assunto até agora, podemos observar que, no que tange às comunidades quilombolas, as janelas de oportunidades são extremamente instáveis. O tema em questão entra na agenda política no final da década de 1980, porém uma medida orçamentária para esse grupo só surge em 2004, ou seja, 16 anos depois.

Nesse sentido, é importante destacar que a articulação, a organização e a mobilização do movimento negro, de intelectuais inseridos em instituições de ensino e de agentes internacionais possibilitou a inserção das comunidades quilombolas na agenda política brasileira. Ela apresentou ao Estado um emaranhado de demandas e solicitou respostas às situações socioeconômicas vigentes. Entretanto, diversas barreiras (falta de conhecimento dos sujeitos sobre seus direitos, burocratização de acionamento e acesso aos benefícios conquistados, ausência de diálogo com os elaboradores das políticas, implementadores) inviabilizam a fruição dos direitos conquistados.

Como já se sabe, a constituição histórica das comunidades negras brasileiras é permeada por fatores diversos: a fuga do sistema escravocrata; a ocupação de espaços abandonados pela exploração comercial por escravos libertos; a ocupação pela doação, compra, herança – ou mesmo sobrevivência – na zona rural por afrodescendentes, que não necessariamente foram escravos (BRANDÃO, et al., 2010). Essa dinamicidade de origem ilustra, além do preconceito e da discriminação atrelados à cor da pele, a marginalização por esses atores estarem em lugares periféricos ou rurais e de difícil acesso. Realidade que também perpassa as comunidades inseridas em Minas Gerais e, conseqüentemente, as do Vale do Mucuri. Por conseguinte, a vulnerabilidade socioeconômica do território quilombola, assim como a estigmatização da identidade étnica, são os principais elementos que indicam que esse grupo deve ser foco da Política de Assistência Social (PAS).

Do início dos anos 2000 até 2015, temos a emergência de novas políticas sociais na agenda social brasileira direcionadas para grupos minoritários. Elas representam a tentativa de garantir esses direitos para segmentos como as comunidades tradicionais, em especial, as remanescentes de quilombos. Todavia, não podemos deixar de considerar que a luta pelo reconhecimento e pela legitimação da assistência social como política pública é antiga, tendo como marco a Constituição Federal de 1998. Ela se amplia por meio da discussão nas décadas de 1990 e 2000, dando sustentação para a elaboração, em 1994, da Redação Preliminar, assim como a Proposta Preliminar de 1997, elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 1998, e a vigente PNAS de 2004, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS, 2005, 2012) e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS, 2006) (ALCHORNE, 2013).

Também se faz necessário entender o que estamos considerando como assistência social. De início, evitamos restringir nossa compreensão sobre essa política a uma subvenção de recursos financeiros que buscam intervir em situações emergenciais (SPOSATI, et al., 1989). Sabemos que, no que tange às políticas sociais brasileiras, a assistência tem recursos próprios de investimentos (lembrando que, em tempos de crises e manifestações dos princípios neoliberais, essa é a primeira a ter corte de gastos), com diferentes nomenclaturas, sendo uma delas a assistência social, na qual iremos focar. “Com isso, a assistência social tanto se qualifica como um subprograma de uma política de saúde, habitacional, educacional, como uma área específica da política social” (SPOSATI, et al., 1989, p. 59).

Nesse contexto, outro conceito importante para nortear nosso trabalho é o de política social. Segundo Sposatt et al. (1989), a política social trata-se de uma ação que possibilita, mesmo que de forma limitada, o acesso das classes subalternizadas ou, melhor dizendo, daqueles que necessitam dos direitos sociais por meio de serviços e benefícios.

Para Pereira (2009, p. 166), a política social pode ser considerada como um:

Produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania. [...] A política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas).

A partir da percepção de Pereira (2009), podemos compreender a política social como resultado de uma dinâmica social, ou seja, da relação entre diferentes atores, que ocupam espaços distintos por meio de diversos interesses e relações de poder. É produto relacional, dialético, contraditório, histórico. Não condiz com mera provisão ou alocação de decisões. Ela pode ser concebida como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora” (MONTAÑO, 2007, p. 39).

Dessa forma, trabalhamos neste estudo a política social como uma derivação das lutas sociais da classe trabalhadora na reivindicação de melhores condições de vida, ou seja,

ora são vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, ora como conquista dos trabalhadores, ora como arranjos do bloco no poder ou bloco governante, ora como doação das elites dominantes, ora como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão. (FALEIROS, 1991, p.8).

Nesse sentido, devemos entender as políticas sociais não apenas como “produtos unidirecionais” e com autonomia própria que fazem parte exclusivamente do governo, mas também como o resultado de um processo de lutas e conquistas da classe trabalhadora. Para Pastorini (2007), as políticas sociais, dentro da ordem do sistema capitalista, têm funções essenciais no que tange à área social, política e econômica. Neste estudo, buscaremos ter como objeto de análise a função social por meio da PNAS, criada em 2004 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – atual Ministério da Cidadania – por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do Conselho Nacional de Assistência Social.

É na perspectiva de conhecer as linhas de trabalho da Política de Assistência Social a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) junto às comunidades quilombolas e de entender se a construção do outro pelos implementadores e gestores da referida política interfere na operacionalização dessa iniciativa que propusemos a realização desta pesquisa. Partimos da hipótese central de que o processo de implementação junto aos sujeitos com identidades socialmente estigmatizadas (no nosso caso, os quilombolas) ainda é falho.

Ele não consegue viabilizar a inclusão e a equidade de grupos minoritários, como a população indígena, os quilombolas, os ribeirinhos, os ciganos, os LGBTQIA+ etc., pois desconsidera suas especificidades e reproduz uma inclusão pelas margens ou reafirma a exclusão desses coletivos. Nesse sentido, não garante a universalização do acesso à assistência social – seja via proteção social básica, seja via a proteção especial¹. A unificação técnica da assistência com caráter universal para atender a todos que dela necessitar conduz a implementação da PAS para uma padronização seletiva e excludente. Para Hobsbawn (1996/7, p.13), na contemporaneidade, o sistema democrático torna custoso administrar as diversidades entre os cidadãos, transformando-os em sujeitos de direitos desiguais.

¹ É importante destacar que, de acordo com a PNAS (2004), a Proteção Social Básica tem a finalidade de atuar na prevenção de possíveis riscos (sejam esses sociais e/ou pessoais) entre o grupo familiar ou entre indivíduos que estão tendo seus direitos ameaçados. Por conseguinte, a Proteção Social Especial visa atender sujeitos que já tiveram seus direitos violados e já perderam vínculos familiares ou estão em eminência de rompimento.

Nesse contexto, a Política de Assistência Social não se torna inclusiva para os grupos historicamente invisíveis e não cumpre a garantia de direitos, a promoção das famílias no processo de autonomização e o protagonismo dos sujeitos. Todos esses elementos inviabilizam a possibilidade de se criar um modelo de assistência social atrelado à descentralização, à integralidade e à participação da comunidade, como foi proposto pelo SUAS.

Outra reflexão que sustenta nossa tese é a ausência de conhecimento da existência de grupos étnicos como sujeitos de direitos. Acreditamos que grande parte dos implementadores e gestores da PAS desconhecem a existência das comunidades quilombolas no interior do Vale do Mucuri no Estado de Minas Gerais, fato que se estende para as demais regiões do Brasil. Esse fator inviabiliza a efetivação da política como ferramenta de garantia dos direitos de grupos minoritários, que deveria resguardar a diversidade sociofamiliar e territorial de todos a partir de suas especificidades.

É com o intuito de averiguar a hipótese levantada que esta pesquisa foi apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduado em Política Social. Ela buscou realizar uma análise pautada em dados empíricos com o suporte teórico sobre o assunto.

Diante do exposto, algumas questões foram utilizadas como norteadoras da presente pesquisa, entre elas: 1) Quais são as ações de implementação da PAS junto às comunidades quilombolas do Vale do Mucuri?; 2) Como se dá o processo de implementação da PAS nas comunidades quilombolas do Vale do Mucuri?; 3) Quais as percepções dos gestores e implementadores municipais da PAS sobre comunidades quilombolas?; 4) Os gestores e implementadores identificam os usuários quilombolas como público-alvo da PAS? Se sim, como se dá esse entendimento?; 5) Na percepção dos usuários quilombolas, como se efetiva a implementação da PAS? Suas demandas são contempladas?; 6) Quais os desafios e os limites no processo de implementação da PAS?; 7) No que tange ao acesso das comunidades quilombolas, quais são os principais entraves?

Tais questionamentos têm o propósito de nos conduzir para o objetivo principal deste estudo, que é entender se a identidade atribuída às populações remanescentes de quilombos interfere na implementação e execução da Política de Assistência Social. Busca-se também:

- ✓ Mapear as ações e processos de implementação da PAS junto às comunidades quilombolas do Vale do Mucuri, Minas Gerais;
- ✓ Analisar o que significa para os gestores e implementadores da PAS na região do Vale do Mucuri, Minas Gerais, ser remanescente de quilombo;
- ✓ Compreender como a construção do outro (quilombola) interfere no processo de implementação da PAS;
- ✓ Entender a materialidade das ações de implementação da PAS junto aos remanescentes de quilombo a partir da percepção dos próprios usuários quilombolas.

Tem-se como objeto de estudos os(as) gestores(as) e implementadores(as) que atuam no território do Vale do Mucuri, Minas Gerais, Brasil, junto às comunidades remanescentes de quilombo certificadas pela Fundação Cultural Palmares (aquelas que possuem uma Certidão de Registro que comprove a existência da comunidade de acordo com a Portaria nº 98/2007 da referida Fundação). Dessa forma, nossa investigação se voltou para os gestores e implementadores que atuam nas secretarias municipais de Assistência Social nos municípios: Carlos Chagas, Ouro Verde de Minas, Pescador, Teófilo Otoni e Ataléia, onde se localizam as comunidades quilombolas Marques, Santa Cruz, Água Preta, Água Preta de Cima, Córrego Carneiro, Comunidade dos Ferreiras, Salineiro e São Julião.

É relevante destacar que a escolha da região se deve ao fato de a pesquisadora ter criado uma rede de contatos com as lideranças comunitárias do Vale do Mucuri por intermédio dos projetos de extensão e pesquisa desenvolvidos no Neab e no Grupo de Extensão e Pesquisa em Agricultura Familiar (GEPAF), ambos da UFVJM. Isso possibilitou parcerias com os Sindicatos e Associações Quilombolas e de Agricultores para a realização da pesquisa de campo. Outro elemento que influenciou na escolha do local de estudo foi o fato de a pesquisadora já ter residido na cidade de Teófilo Otoni, que é polo do Vale do Mucuri. Também influenciou a decisão a questão de a autora conhecer bem a região, o que contribuiu com deslocamento, articulação e planejamento junto aos demais municípios que possuem no território comunidades quilombolas e fazem parte da pesquisa.

Por fim, vale ressaltar que, para efeito desta pesquisa, nossa intenção é considerar o conceito de remanescente de quilombo proposto pelo Decreto 4887/2003, que também incorpora as definições defendidas pelos cientistas sociais desde os anos

1990 com repercussão até os dias de hoje (ano de 2021) e com ampla circulação no universo acadêmico via Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e Associação Brasileira de Antropologia (ABA).

Dessa maneira, consideramos comunidades remanescentes de quilombo o grupo étnico-racial que, mediante autoatribuição construída contrastivamente na relação com os demais sujeitos presentes no seu entorno, adquiriu uma relação territorial baseada em experiências, tradições comuns e laços de resistências² às opressões vividas em virtude do ser negro e quilombola.

Nesse sentido, não estamos considerando quilombo no sentido histórico-cronológico, atrelado ao sistema escravocrata, mas sim no contexto étnico, no sentido definido por Barth (1998) – estabelecimento de fronteiras e existência de práticas de reprodução com recorrência no tempo.

É, portanto, na tentativa de conhecer mais sobre os mecanismos e ações de implementação da PAS junto às comunidades rurais negras do Vale do Mucuri e de compartilhar de forma clara e objetiva tais resultados que este trabalho foi sistematizado seguindo a estrutura abaixo.

2º Capítulo: debate sobre as comunidades quilombolas na literatura nacional. Discussões sobre as transmutações do conceito de quilombo desde o período escravocrata até a contemporaneidade, tendo como respaldo teórico as análises apresentadas por Almeida (2002, 2010); Arruti (2003, 2008); Iocca (2014); Treccani (2006); Schmitt; Turatti e De Carvalho (2002); e Jorge (2016).

Na história da conceituação de quilombo, são constituídos vários processos de ressemantização, conforme destacam Gomes e Reis (1996), Silveira (1997), Nascimento (1980), Almeida (1996), entre outros. Buscamos aqui apresentar um conjunto de reflexões que são desenvolvidas desde a concepção de quilombo como resquícios da escravidão derivado da rebeldia dos negros e da formação de grupos de escravos fugitivos até a configuração de grupos étnicos respaldados por normativas como a Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887 de 2003, ancorado em proposições de associações científicas como a ABA e a ANPOCS.

² Essas representaram importantes organizações coletivas em âmbito social, cultural e territorial da formação sócio-histórica do Brasil (MOURA, 1992; 1993). Resistências que também deram origem a diversas manifestações e revoltas: “como os levantes dos negros malês (muçulmanos), na Bahia (entre 1807 e 1835), e a Balaiada (1839), no Maranhão – também constituíram formas de luta contra a escravidão, para citarmos alguns exemplos” (SOARES, 2020, p. 58).

Além de demonstrar que a população quilombola ainda é um grupo minoritário com uma identidade marcada por estigmas que foram introjetados como marcas biológicas ao longo dos anos. Esse é um dos fatores que a coloca às margens da sociedade e faz com que seus integrantes se configurem como usuários em potencial da assistência social.

3º Capítulo: discussão sobre a assistência social e as comunidades remanescentes de quilombo. Analisou-se o processo de institucionalização da assistência social, que tem sua origem atrelada à filantropia. Após a Constituição Federal de 1988, essa atividade torna-se política social, e a seguridade social passa a ser dever do Estado. Nesse capítulo, buscamos compreender o processo histórico da assistência social tendo como foco os usuários. Para isso, tivemos como aporte teórico os estudos desenvolvidos por Sposati (1989; 2006; 2009 e 2011), Paugam (2003), Yazbek (1992; 1993), entre outros. Também nos baseamos nos aparatos legais como a NOB-SUAS (2005 e 2012) e a PNAS (2004).

Os usuários são, no decorrer das análises realizadas por diferentes pesquisadores, denominados de diferentes maneiras: demandatários, subcidadãos, subalternos, excluídos, entre outros – todos enquadrados dentro de uma caixa de padronização, que tem como base a relação capital/trabalho. Desconsideram-se as diversas estruturas relacionais que também acarretam “exclusões sociais”, seja de baixa, alta ou média complexidade. Neutraliza-se o fato de que

as relações sociais ao serem vividas imprimem ao olhar e percepção de cada um de nós, esquemas de valores que norteiam as ações e atitudes de uns sobre os outros. No entanto, entre a percepção e a ação, incorre a mediação do contexto histórico e circunstante, de forma a estabelecer significados consoantes à vida vivida e ao que se acredita fazer parte dela (GUSMÃO, 1999, p. 45).

O desenho da política social brasileira a partir dos aparatos legais e os meios de implementação negam a identidade do sujeito construída ao longo da vida. Eles instituem uma nova configuração de significado sob o que tange a ser usuário. Reafirma-se por meio disso uma estigmatização das identidades que fogem ao padrão generalista, como é o caso de quilombolas, indígenas, ribeirinhos, ciganos, etc.

Todos os sujeitos são tratados pela rede de proteção social como usuários em estado de vulnerabilidade e/ou de risco social³, que, independentemente das suas subjetividades, devem ter seus direitos resguardados. Contudo, como assegurar um direito que desconhecemos? Se o meu direito estiver associado à minha identidade, como assegurar que ele será garantido?

Nesse contexto, também fizemos uma reflexão sobre o que é proteção social, pois, desde os primórdios da humanidade, o homem foi criando maneiras de sociabilizar e de garantir sua proteção individual ou coletiva. Porém, essas são institucionalizadas e passam a ser uma questão estatal, mesmo que interpretadas de várias maneiras de acordo com os momentos históricos vigentes e com a visão moral dos governantes.

4º Capítulo: análise da percepção dos gestores e dos agentes implementadores sobre o quilombo e sobre os usuários com identidades estigmatizadas, problematizando, com apoio da literatura existente acerca de implementação, como o entendimento constituído a partir da visão de mundo de cada sujeito influencia a execução de dada política. Buscamos realizar uma análise crítica das instabilidades e inconclusões da Política de Assistência Social no Brasil com base no contexto diagnosticado em campo.

Em síntese, o capítulo foi estruturado em três partes.

A primeira – *A Política de Assistência Social e seus implementadores* – teve como objetivo descrever como a política é reeditada no processo de execução, considerando os ensinamentos de Flexor e Leite (2006) sobre as influências internas e externas que alteram as políticas no ato do “fazer acontecer”. É fato que, para os implementadores e gestores, a Política de Assistência Social é sempre um instrumento de garantia de direitos. Esse entendimento é perceptível na prática profissional daqueles que atuam diretamente na implementação da política. Essa prática é caracterizada também pelos entrevistados como uma ação governamental atrelada apenas à assistência social básica, desconsiderando as complexidades existentes dentro do sistema de proteção.

³Ambos são termos complexos e polêmicos, em especial para a categoria de assistentes sociais. Também são de grande relevância para entender a Política de Assistência Social. Contudo, não vamos nos ater a esse estudo nesta tese. É importante destacar que, para alguns estudiosos da área, risco e vulnerabilidade são sinônimos e que, para outros, são conceitos independentes, que só podem ser entendidos a partir dos contextos históricos-sociais, mas que estão relacionados, “pois, enquanto risco, se refere às condições fragilizadas da sociedade tecnológica contemporânea, vulnerabilidade identifica a condição dos indivíduos nessa sociedade” (JANCZURA, 2012, p. 302).

Para um entendimento mais expressivo sobre o assunto, sugerimos ler: “Risco ou Vulnerabilidade social?”, escrito pela Janczura (2012), publicado na revista *Textos & Contextos*.

Na segunda parte do capítulo, refletimos sobre *O processo de implementação da Política de Assistência Social nas comunidades quilombolas*. O intuito foi compreender a materialização da política nos territórios quilombolas, uma vez que ela tem como foco grupos com identidades estigmatizadas.

De acordo com a NOB-SUAS de 2005, a presença de comunidades quilombolas é um indicador de análise socioterritorial que possibilita um adicional para o Piso Básico Variável para atendimento exclusivo desse grupo. Essa orientação, porém, é desconhecida pelos gestores e implementadores da Política de Assistência Social, assim como por grande parte dos participantes da pesquisa, que não sabem da existência de quilombos nos territórios em que atuam. Com a proposta de resguardar o direito de todos(as), os agentes entrevistados desconsideram as identidades reivindicadas pelos próprios usuários e, sem perceberem, estigmatizam ainda mais determinados grupos étnicos, como é o caso dos quilombolas.

Por fim, na terceira parte, elencamos os *Gargalos da PAS junto aos remanescentes de quilombos*. Os limites e desafios para uma política que de fato beneficie a população são grandes e estão atrelados a nossa formação sócio-histórica enraizada de práticas conservadoras e clientelistas. Esses hábitos contribuem para a falta de conclusão de serviços e para a inviabilização dos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora.

5º Capítulo: Exposição e discussão das percepções dos usuários da PAS no interior das comunidades quilombolas do Vale do Mucuri acerca da política, buscando pontuar os limites e desafios no processo de implementação junto aos usuários quilombolas, assim como as dificuldades deles em acessar a política em questão. Neste capítulo, buscamos analisar os relatos dos moradores das oito comunidades quilombolas que se dispuseram a participar do grupo focal proposto.

O interesse não foi de confrontar os relatos dos profissionais com o dos usuários, até porque não é objetivo do estudo fazer um julgamento do que é ou não certo. A ideia foi garantir que os dois lados tivessem a possibilidade de apresentar suas perspectivas de acordo com o lugar de fala que ocupam. Inicialmente procuramos entender a relação dos quilombolas com o profissional do Serviço Social. Notamos uma presença limitada e, muitas vezes, superficial – dado que se confirma no Censo SUAS (2017).

Diante do contexto de vulnerabilidade e de risco social, assim como da inacessibilidade dos programas e serviços ofertados pelo Estado, sejam esses na área de

saúde, educação ou assistência social, os remanescentes de quilombos resistem diariamente contra os reflexos da questão social e das questões raciais.

Por isso, vale destacar que a

[...] questão étnico-racial no Brasil implica a compreensão de que os quase 400 anos de Escravidão relegaram ao país elementos estruturais para a constituição do que consideramos posteriormente como questão social brasileira, entendida como o conjunto das desigualdades resultante da contradição capital/trabalho. Ou, como indica Iamamoto (2009, p. 27), “[...] o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura [...]”. Desta forma, se a questão social surge com o capitalismo maduro, suas bases históricas, no Brasil, comportam elementos que antecedem o processo de industrialização, que ocorreu no país conservando valores escravocratas, os quais, a princípio, pareciam anacrônicos aos “padrões de modernização” (SOARES, 2020, p. 55).

Ambas (tanto a questão social como a questão racial) constituem uma realidade que requer rebeldia e resistência na tentativa de se conseguir o reconhecimento como sujeitos de direitos. Por isso, no segundo momento deste capítulo, fazemos a seguinte indagação sobre o grupo em questão: sujeitos de direitos ou apenas rebeldes?

Após essa análise, ponderamos os desafios enfrentados pelos quilombolas para acessar a Política de Assistência Social. Consideramos que a invisibilidade dessa população como sujeitos de direitos é um elemento que contribui para o não acesso às políticas sociais. Ademais, o desconhecimento sobre o contexto em que o fazer profissional se desenvolve é instrumento de alienação e de exclusão. A superação desse problema requer capacitação e desdobramento das práticas investigativas no campo da assistência social, principalmente em âmbito municipal.

Conclusão: com base nos achados da pesquisa, realizamos uma avaliação da implementação da PAS nas comunidades quilombolas do Vale Mucuri e da realidade diagnosticada em campo. Para averiguar se a hipótese levantada inicialmente se confirmou, sistematizamos as informações coletadas em quatro categorias analíticas: 1) *Identificação da PAS; implementação da PAS;* 2) *Ressignificação da PAS;* 3) *Reconhecimento* (dos remanescentes de quilombos como sujeitos de direito); 4) *Desafios e limitações.*

Para alcançarmos a estrutura supracitada, foi necessário realizar alguns procedimentos metodológicos.

1.1 Procedimentos metodológicos

Para nortear a análise proposta, assim como para direcionar o processo de reflexão, alguns conceitos se fizeram necessários. O primeiro deles foi relacionado ao que estamos chamando de implementação. Partindo do pressuposto do ciclo da política pública, podemos dizer que esse é constituído por uma sequência de etapas: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção da política (SECCHI, 2013).

De acordo com Baptista e Rezende (2011, p. 142):

Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político.

Com base nesse ponto de vista, acreditamos que a implementação será uma etapa crucial para analisarmos a execução da PAS e sua relação junto aos remanescentes de quilombo. Entendemos que é um momento-chave dentro da lógica de ciclo da política, para sua análise e/ou avaliação, por conta da sua dinamicidade e relação com diversos agentes sociais (políticos, usuários, gestores, formuladores, implementadores etc.) e da sua interação com a formulação (que conduz a constituição de pactos políticos de grande relevância no ato da implementação) (HOGWOOD e GUNN, 1984).

Para Hogwood e Gunn (1984), a fase de implementação é um momento de grandes negociações, que nos permite identificar as alianças firmadas. Também possibilita analisar a potencialidade de uma dada política, assim como os seus patrocinadores e os jogos de interesses. Ela é a base do estabelecimento de novos pactos e da entrada de novos atores sociais, que podem conduzir a formulação de uma nova política.

De acordo com Silva e Melo (2000, p. 4), a implementação é “a execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”. Em outras palavras, é uma das etapas do ciclo da política pública que se enquadra no eixo da prática, do colocar em ação a proposta desenhada dentro da estrutura administrativa.

Nesse contexto, tomamos a implementação como uma etapa dinâmica que tem uma interação com os objetivos propostos e com as iniciativas empreendidas para

alcançá-los. Ela exige planejamento do órgão executor e dos recursos financeiros e humanos para efetivar a ação (SILVA, 2009).

A implementação é o momento em que se coloca em movimento o que foi formulado na tomada de decisão, na elaboração do desenho político da política. Em síntese, é o ajustamento do que foi pensado e projetado, acomodando-se à realidade e entrando no cotidiano dos implementadores.

Isso significa que existem perturbações e modificações entre os objetivos perseguidos e as ações efetivas. É nessa fase que o papel dos gestores e o desenho institucional da política se tornam críticos. Com efeito, em função dos atores envolvidos (os agentes que implementam a política e o público-alvo do programa), dos instrumentos estabelecidos e do grau de centralização dos processos (existência de um órgão específico ou não, mecanismos de supervisão, especialização das organizações etc.), a distância entre os objetivos perseguidos e as ações efetivas pode ser mais ou menos importante (FLEXOR e LEITE, 2006, p. 10-11).

Por isso tivemos que cuidadosamente levar em consideração o contexto de cada local no qual a política está sendo executada e que foi nosso objeto de investigação, visto que a política sofre influências diversas, tanto internas (dos implementadores, gestores etc.) quanto externas (política, economia e outros), o que pode levar à elaboração de uma nova política (BAPTISTA e REZENDE, 2011). Nesse sentido, para entendermos de forma mais detalhada o processo de implementação da Política Nacional de Assistência Social nas comunidades remanescentes de quilombo do Vale do Mucuri, fizemos uma análise dela.

É importante destacar que compreendemos análise como um “exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas” (ARRETCHE, 2001, p.2). Trata-se de uma investigação minuciosa das atividades, das projeções e das articulações que caracterizam o que está sendo feito para colocar em prática o que foi desenhado.

No intuito de alcançar os objetivos proposto dentro da análise de implementação da PAS, a pesquisa trabalhou com uma abordagem especificamente qualitativa. É importante destacar que reconhecemos a importância de estudos quantitativos, assim como a necessidade de articulação entre métodos quantitativos e qualitativos.

Conforme mostra Serapione (2000), diversos são os estudos realizados acerca das controvérsias entre ambos os métodos. Todavia, devemos considerar as especificidades de cada caso, levando em consideração a natureza de cada abordagem. Podemos desenvolver pesquisas que busquem integrar metodologias distintas com o

intuito de produzir um estudo mais aprofundado e detalhado – considerando os dados estatísticos –, mas sem deixar de observar os fatores e os contextos que contribuem para a manifestação de dada realidade. Dessa forma, temos a certeza de que ambos os métodos se complementam.

Contudo, para o desenvolvimento deste estudo, consideramos que a pesquisa qualitativa nos subsidiaria de forma mais abrangente e satisfatória. Acreditamos que esta abordagem nos proporcionou um nível de conteúdo mais detalhado e, conseqüentemente, mais aprofundado. Para alcançarmos tal grau de detalhamento, buscamos entender os ditos e não ditos de acordo com os significados atrelados por cada informante. Também objetivamos constituir uma análise pautada nos significados e valores expressados na percepção de cada sujeito por meio da pesquisa qualitativa.

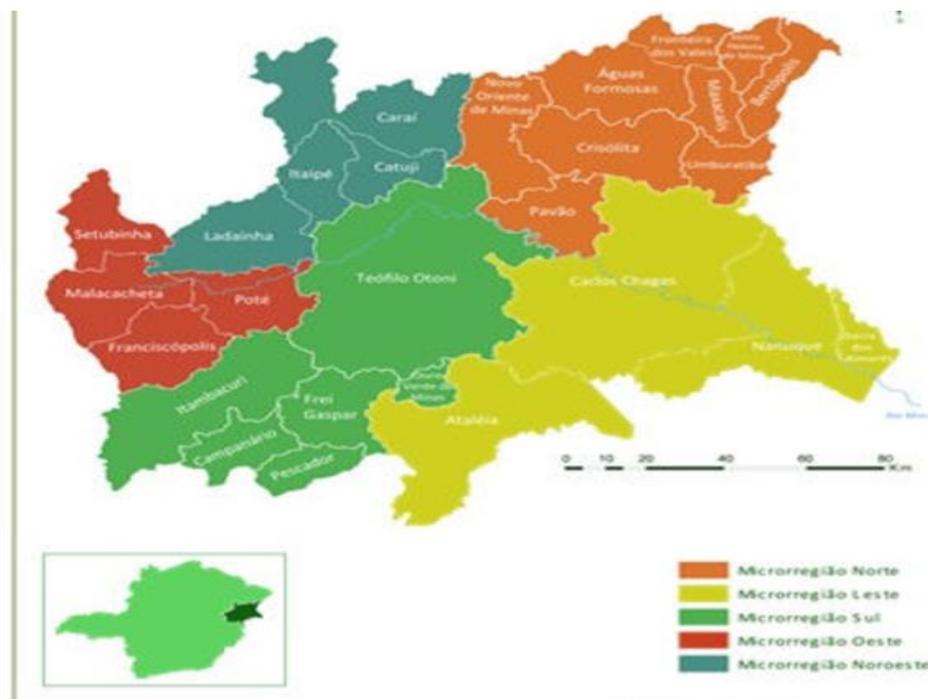
Conforme enfatiza Triviños (1987), a pesquisa qualitativa tem como principal fonte de dados o “ambiente natural”, espaço que, no nosso caso, foras as comunidades remanescentes de quilombo e os municípios do Vale do Mucuri por meio das Secretarias de Assistência Social e de suas ramificações de atendimento à PAS. É necessário levar em consideração um contexto que não é manifestado nos dados numéricos por si só para aprofundar a interpretação que esses elementos nos fornecem.

Segundo Minayo (2003, p. 22), “a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas”. Por isso, acreditamos que, por meio dela, conseguiremos atingir os objetivos aqui propostos, principalmente no que tange à relação e à percepção dos gestores e implementadores com e sobre os remanescentes de quilombo no processo de execução da PAS.

Para a realização deste estudo, tomamos como referência a mesorregião do leste de Minas Gerais, denominada Vale do Mucuri. Segundo dados de 2020 da Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Mucuri (AMUC), a população total do território é de 438.247 (quatrocentos e trinta e oito mil duzentos e quarenta e sete) habitantes. Desse total, 149.141 (cento e quarenta e nove mil cento e quarenta e um) vivem na área rural, o que corresponde a 34,02% da totalidade. A área possui 16.993 (dezesesseis mil novecentos e noventa e três) agricultores familiares, 203 (duzentas e três) famílias assentadas, 8 (oito) comunidades quilombolas e 3 (três) terras indígenas. Tudo isso na abrangência de 27 municípios (Imagem 1). Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio é de 0,68.

Para o Cedefes (2008), a região conta com a existência de 19 comunidades no Vale do Mucuri. Reconhecidas oficialmente pela Fundação Cultural Palmares até o ano de 2020, identificamos apenas nove. Isso representa 5,2% do total de 171 quilombos no estado de Minas Gerais.

Imagem 1. Mapa do Vale do Mucuri-MG



Fonte: GEPAP (2010).

Para alcançar os objetivos propostos, tomamos como etapa constante o levantamento da bibliografia acerca da realidade que envolve as comunidades remanescentes de quilombo existentes no território nacional – em especial no estado de Minas Gerais e na mesorregião do Vale do Mucuri. Também nos debruçamos sobre os estudos relacionados à Política de Assistência Social, assim como sobre suas respectivas avaliações.

Segundo Severino (2007, p.134), a pesquisa bibliográfica:

[...] Como técnica tem por objetivo a descrição e a classificação dos livros e documentos similares, segundo critérios, tais como autor, gênero literário, conteúdo temático, data etc. E é a eles que se deve recorrer quando se visa elaborar a bibliografia especial referente ao tema trabalhado. Fala-se de bibliografia especial porque a escolha das obras deve ser criteriosa, retendo apenas aquelas que interessem especificamente ao assunto tratado.

Para isso tomamos como referências estudos realizados por: Jorge (2016); Brandão et al. (2010); Ratts (2006); Arruti (2003 e 2008); Silva (2010); Carvalho (2006); Couto (2010); Castro (1996); entre outros.

Outra fonte de dados foi a internet, na qual buscamos navegar por sites dos órgãos governamentais no intuito de ter acesso a documentos institucionais que respaldassem legalmente nossa base de pesquisa. Conforme mostra Severino (2007), a internet vem se tornando um importante instrumento de pesquisa, uma vez que contém um acervo de dados muito amplo e diversificado. Isso contribui para o acesso rápido e prático a informações extremamente relevantes de temáticas multidisciplinares. Entretanto, sabemos que é preciso ter atenção quanto à confiabilidade das fontes pesquisadas, tendo em vista a variabilidade de informações que circulam pela rede de fontes diversas.

Para a coleta de dados qualitativos, foi utilizada a técnica da entrevista individual em profundidade semiestruturada. De acordo com May (2004), esse instrumento tem a característica de um diálogo mais aberto, que permite aos entrevistados responderem às perguntas mediante suas concepções acerca do assunto elencado.

Conforme aponta Gil (1999, p. 120), “o entrevistador permite ao entrevistado falar livremente sobre o assunto, mas quando este se desvia do tema original, esforça-se para a sua retomada”. Desse modo, as intervenções durante os depoimentos ocorreram à medida em que outras perguntas se fizerem necessárias para elucidar questões não abordadas ou previstas pelo roteiro previamente elaborado e/ou para tentar direcionar o diálogo.

As entrevistas foram realizadas com base em agenda previamente estabelecida com os gestores e implementadores da Política de Assistência. Os entrevistados foram os representantes das Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios correspondentes de cada comunidade quilombola elencada anteriormente.

É importante destacar que, de acordo com os registros da Fundação Cultural Palmares (2017), o município de Ouro Verde possui cinco comunidades certificadas. Contudo, ao realizarmos a pesquisa de campo, percebemos que Santa Cruz e Negra Rural de Quilombo se reconhecem como uma única comunidade. Por isso iremos trabalhar, para fins deste estudo, apenas com Santa Cruz, comunidade à qual os moradores se identificam como pertencentes.

No quadro 1, podemos observar detalhadamente a relação, assim como o número de entrevistados por segmento e o total de entrevistas que foram computadas no final da pesquisa. Inicialmente, eram previstas apenas 20 entrevistas, porém, no decorrer da pesquisa de campo, identificamos a existência de um CRAS Rural que atende a região de Teófilo Otoni, localizado no distrito de Topázio. Também identificamos a realização de um curso de capacitação ofertado para os assistentes sociais do mesmo município sobre a Política de Assistência Social. A partir dessas descobertas, sentimos a necessidade de entrevistarmos representantes do CRAS e da coordenação do curso citado pelos informantes. Nesse sentido, o total de entrevistas foram 23.

Quadro 1. Relação de entrevistados por município

Público*	Município	Comunidade	Total
Gestores e implementadores da Política de Assistência	Carlos Chagas	Marques	4
	Ouro Verde de Minas	Santa Cruz	4
	Ouro Verde de Minas	Água Preta de Cima	
	Ouro Verde de Minas	Água Preta	
	Ouro Verde de Minas	Córrego Carneiro	
	Pescador	Ferreiras	4
	Teófilo Otoni	São Julião	7
	Ataléia	Salineiro	4
Total			23

* 1 representante de CRAS que atenda a comunidade, 1 representante de CREAS que atenda a comunidade (onde houver); Secretária da Secretaria Municipal de Assistência Social; representante da Casa da Família (assistente social do Bolsa Família).

Produzimos um único roteiro de entrevista para todos os gestores, independentemente do município de atuação, uma vez que buscamos identificar elementos e/ou fatores semelhantes entre os escolhidos, conforme pode ser observado no apêndice 1. Também estruturamos um roteiro para os implementadores e outro para o representante da capacitação sobre a PAS (apêndice 2 e 3 respectivamente). Um apresentou questões mais pertinentes à implementação dos programas e serviços de assistência social e o outro abordou o conteúdo do curso em andamento. Ressalta-se que as entrevistas foram realizadas em uma sala separada, fora do horário e do local de trabalho, para que os entrevistados se sentissem mais à vontade.

Outra técnica de investigação qualitativa que foi usada para alcançarmos os objetivos traçados foi o grupo focal. Ele foi realizado com usuários dos CRAS e CREAS identificados pelos implementadores da PAS como remanescentes de quilombo. É importante destacar que consideramos o grupo focal uma “técnica de

pesquisa para coletar dados através da interação do grupo sobre um tópico determinado pelo pesquisador” (MORGAN, 1997, p. 130). O objetivo de aplicarmos esse método é compreendermos as diferentes percepções dos usuários dos programas assistenciais das comunidades quilombolas e mapear as atitudes e representações sociais do grupo sobre a efetividade da PAS.

Conforme destaca Morgan (1997), o grupo focal pode ser classificado em: a) grupos autorreferentes, ou seja, são usados como a principal fonte de coleta de dados; b) grupos complementares, que servem como base para programas de intervenção e construção de instrumentos metodológicos, como os questionários; c) multimétodos qualitativos, que compõem os resultados obtidos por meio de entrevistas e/ou observações participantes.

Nosso estudo buscou realizar um grupo focal em cada comunidade quilombola. O propósito de utilizar esse instrumento foi complementar as informações conseguidas por meio dos outros métodos de pesquisa apresentados. Buscou-se propiciar aos participantes um espaço de reflexão, diálogo e confiança, para que eles se sentissem bem para expressarem suas opiniões sobre a relação deles com a assistência social no que tange ao acesso a serviços, programas e projetos ofertados, tendo como unidade de análise o grupo como um todo. Para facilitar e direcionar o diálogo entre os membros do grupo e a pesquisadora, estruturamos um roteiro com perguntas relacionadas aos programas e serviços de assistência social, apresentado no apêndice 4.

A constituição dos participantes do grupo focal foi voluntária e aberta para todos que quisessem participar. Primeiro fizemos contato com uma liderança local intermediada pela Secretaria de Assistência Social. Também aproveitamos os contatos que a pesquisadora já tinha coletado anteriormente em outros trabalhos de campo desenvolvidos com as comunidades da região do Vale do Mucuri. Após contatar os indicados, solicitamos a eles um agendamento para a realização do grupo focal. Todas as datas e os horários foram determinados pelas comunidades, de acordo com a disponibilidade de cada uma. É importante destacar que esses encontros foram marcados e desmarcados diversas vezes, até conseguirmos uma disponibilidade na agenda comunitária de cada lugar selecionado para a pesquisa.

Os grupos focais foram realizados nas associações comunitárias e/ou igrejas, de acordo com a estrutura de cada comunidade. Cada grupo contou de 10 a 20 pessoas, contabilizando a participação de 6 a 15 famílias. Concomitantemente à coleta, fizemos a

organização e a análise dos dados coletados, tendo como base um arcabouço teórico-metodológico específico (a produção científica acerca da temática que envolve a questão quilombola e a metodologia voltada para implementação de políticas sociais).

Os depoimentos dos entrevistados coletados nas entrevistas e nos grupos focais foram organizados de forma a reunir o maior número possível de informações, sem perder a abrangência de detalhes, por meio de uma análise minuciosa de conteúdo. Para isso, as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas (um trabalho lento e muito cansativo, mas de grande importância para uma boa análise de conteúdo), pois consideramos que:

Perceber e “traduzir” o ponto de vista do observado e o seu contexto, a partir de suas categorias e valores, permitem a realização de uma pesquisa que responda à lógica e à coerência interna dos grupos, ao mesmo tempo em que respeita a ideia de processo e rompe com a de *objetificação* contida nos *essencialismos* (MARQUES, 2009, p. 364).

No que tange à análise dos dados qualitativos, após a transcrição de todo o material de entrevistas e grupos focais coletado, foi realizado um agrupamento por categorias analíticas de cada segmento (implementadores, gestores e membros das comunidades). Essa atividade congregou as informações que basearam a compreensão do problema de pesquisa (descrito no Quadro 2 pelas categorias de análise). Buscamos, a partir dessa junção, entender de forma separada o ponto de vista de cada um.

Quadro 2. Categorias analíticas do estudo

Categorias analíticas	Objetivo	Procedimentos metodológicos
Identificação da PAS	Analisar o entendimento dos gestores e implementadores sobre a PAS	Pesquisa bibliográfica e entrevistas semiestruturadas
Implementação	Entender como a PAS é executada a partir das tipificações do SUAS em cada local estudado no Vale do Mucuri Identificar as ações de implementação da PAS junto às comunidades quilombolas do Vale do Mucuri	
Ressignificação da PAS	Compreender o processo de implementação a partir do entendimento dos gestores e implementadores	

Reconhecimento	Compreender se os gestores e implementadores identificam os usuários quilombolas como público-alvo da PAS Mapear como os gestores e implementadores identificam os usuários quilombolas com foco da PAS e como se dá esse reconhecimento	
Desafios e limitadores da PAS	Mapear os gargalos para a implementação da PAS, segundo a percepção dos gestores e implementadores	
Desafios e limitadores da PAS	Elencar os entraves, segundo os usuários, no processo de acesso aos benefícios da PAS	Grupo focal

Fonte: elaboração própria (2020).

É importante ressaltar que toda a análise de conteúdo foi conduzida a partir dos aparatos teóricos que embasam esse trabalho, realizando um diálogo entre a teoria e os dados coletados. Com base nas transcrições dos depoimentos, na segmentação por categorias analíticas e na análise de cada segmento, foi possível desenhar o processo de implementação da PAS no Vale do Mucuri junto às comunidades quilombolas.

Sabemos que

o movimento de sistematização é, pois, um movimento constante, em várias direções: das questões para a realidade, desta para a abordagem conceitual, da literatura para os dados, se repetindo e entrecruzando até que a análise atinja pontos de “desenho significativo de um quadro”, multifacetado sim, mas passível de visões compreensíveis (ALVES e SILVA, 1992, p. 65).

Os depoimentos coletados tendem a dialogar com todo o conteúdo conceitual apresentado na discussão teórica até conseguirmos montar um mosaico representativo da implementação da PAS. Assim, é possível realizar um cruzamento entre comunidades quilombolas, PAS, gestores, executores e implementação.

Por fim, destacamos que as anotações em caderno de campo foram igualmente importantes na coleta de dados, visto que permitiram recompor as impressões da pesquisadora e, principalmente, os não ditos no contexto das narrativas – fundamentais para o processo de análise. Outro instrumento de suma importância foi a observação de campo. Por meio dela, conseguimos compreender as expressões de cada rosto ao relatar situações de vulnerabilidade e risco social, que exigem atendimentos urgentes por meio da proteção social especial. Tudo isso nos mostrou que, mesmo em comunidades tão pequenas, as demandas são de grande complexidade.

Ressalta-se ainda que essa pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal Fluminense com o número CAAE 12124718.3.0000.5243.

2 DE QUILOMBO A REMANESCENTE DE QUILOMBO: DO CONCEITO HISTÓRICO ÀS NORMATIVAS LEGAIS

Para iniciar a discussão proposta neste estudo, é importante destacarmos o processo de construção conceitual do que é um quilombo. Dessa forma, este capítulo tem como objetivo realizar uma análise da definição arqueológica da normativa vigente sobre os sujeitos de direito abarcados pelo artigo nº 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, que reconhece a posse coletiva das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombo.

Como podemos observar, a Constituição Federal de 1988 é o primeiro dispositivo legal que deu visibilidade a um novo grupo social, via art. 68 do ADCT. Ela conferiu-lhes direitos à propriedade da terra e criou uma nomenclatura para as comunidades negras ao grafar o termo *remanescente de quilombo*.

Essa nomenclatura é amparada por dois artigos – 215 e 216 – do texto da Constituição. Eles resguardam o direito às manifestações culturais da população afro, indígena e demais grupos, valorizando o multiculturalismo popular. Porém, a Constituição deixa em aberto quem seriam essas comunidades, uma vez que não delimita de forma precisa tal definição, fato que irá provocar diversos debates e conflitos judiciais, conforme veremos mais adiante.

Desde o período colonial até a contemporaneidade, é muito frequente a associação dos quilombos a elementos do passado, que teriam desaparecido do território brasileiro com o fim da escravidão. Esse imaginário social, que define a representação dos quilombos ou mocambos como reduto de negros rebeldes e “fugitivos”, já era expresso no século XVIII pelo Conselho Ultramarino e influenciou diversos estudos sobre o assunto.

Contudo, esses conceitos não conseguiram abarcar a diversidade das relações que eram traçadas entre os escravos e a sociedade escravocrata. Eles também não foram capazes de abranger as múltiplas maneiras de apropriação da terra (como compra, doação, herança, entre outras) pela população negra, que não necessariamente estava associada à fuga e à ocupação de terras de difícil localização (SCHMITT; TURATTI; DE CARVALHO, 2002).

Para Almeida (2002, p. 47), o conceito colonial apresentado pelo Conselho Ultramarino – que define quilombo como “toda habitação de negros fugidos que passe de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles” – apresenta cinco elementos que o caracteriza:

[...] o primeiro é a fuga, isto é, a situação de quilombo sempre estaria vinculada a escravos fugidos. O segundo é que quilombo sempre comportaria uma quantidade mínima de “fugidos”, a qual tem que ser exatamente definida [...] Em 1740, o limite fixado correspondia a “que passem de cinco”. O terceiro consiste numa localização sempre marcada pelo isolamento geográfico, em lugares de difícil acesso e mais perto de um mundo natural e selvagem do que da chamada “civilização”. O quarto elemento refere-se ao chamado “rancho”, ou seja, se há moradia habitual, consolidada ou não, enfatizando as benfeitorias porventura existentes. E o quinto seria essa premissa: “nem se achem pilões nele”. Que significa “pilão” nesse contexto? O pilão, enquanto instrumento que transforma o arroz colhido em alimento, representa o símbolo do autoconsumo e da capacidade de reprodução (ALMEIDA, 2002, p. 48).

Podemos dizer que, no primeiro momento (regime colonial), os quilombos foram caracterizados como criminosos que desobedeceram a ordem vigente e que precisavam ser reprimidos. Com essas características, podemos concluir que temos uma duplicidade conceitual, pois, se de um lado os quilombos eram vistos como rebeldes e responsáveis pela desordem, do outro, eram “admitidos” pelos senhores de engenho. Estes mantinham o precário equilíbrio da ordem instaurada com o sistema escravocrata, em que o modo de produção pautado na escravidão possibilitava o acúmulo de riquezas entre os donos da casa grande e a subsistência dos escravos, que eram pagos com “comida e moradia” extremamente precárias e não tinham direito a nada (ARRUTI, 2008).

Nesse sentido, Lopes, Siqueira e Nascimento (1987, p.15) definem quilombo sob outra perspectiva. Eles veem esse fenômeno “como embrião revolucionário em busca de uma mudança social”, pois historicamente podemos associar quilombo à resistência, apresentando-os como o principal instrumento de luta dos africanos escravizados.

Mesmo sob a pressão dos castigos mais perversos, como o tronco e o chicote, os escravos afrontavam a ordem, ora indo contra os senhores e feitores, ora quebrando ferramentas ou, até mesmo, organizando-se coletivamente e provocando rebeliões, que possibilitavam a fuga e a formação de quilombos. Nesse sentido, também podemos definir o conceito de quilombo como:

Um movimento amplo e permanente que se caracteriza pelas seguintes dimensões: vivência de povos africanos que se recusavam à submissão, à exploração, à violência do sistema colonial e do escravismo; formas associativas que se criavam em florestas de difícil acesso, com defesa e organização sócio-econômico-política própria; sustentação da continuidade africana através de genuínos grupos de resistência política e cultural (NASCIMENTO, 1980, p.32).

A percepção que conduz os estudos no período colonial e imperial é apresentada em torno da fuga, da rebeldia e/ou da resistência. Segundo Almeida (2002), a partir das consultas às legislações vigentes na época, a mudança que aconteceu, quando passamos do Brasil colônia para o Brasil império, está relacionada ao número de negros fugitivos que formariam um mocambo. Os integrantes para a composição de um quilombo passaram de cinco para três ou dois indivíduos.

Todavia, todos os elementos – como fuga, quantidade mínima, isolamento geográfico, capacidade de autoconsumo e reprodução, presença de ranchos (moradias) – ainda continuavam sendo base de definição de um quilombo. Arruti (2003) alerta que o mais importante é perceber como o quilombo histórico, associado a um reduto de mais de cinco (Período Colonial) ou três (Regime Imperial) negros fugidos, foi metaforizado para ganhar funções políticas, desconsiderando o que os quilombos são e pautando-se no que eles foram.

Em 1888, com o fim do sistema escravocrata, a legislação republicana deixa de mencionar os critérios para definição de quilombo. Possivelmente acreditava-se que, com a assinatura da Lei Áurea, eles desapareceriam, uma vez que já não havia mais razão para a constituição desses.

De acordo com Almeida (2002), há um silêncio na legislação brasileira sobre a relação dos ex-escravos com a terra, o que conduz a uma invisibilidade desses grupos sociais como sujeitos. Isso ocorre porque “a questão quilombola se deu por encerrada pelo Estado e os negros, de uma forma ampla, negligenciados ou tomados como problema de polícia, relegando-os as estratificações mais baixas da sociedade, com reflexos na nossa atual realidade social” (IOCCA, 2014, p. 2).

Em síntese, podemos afirmar que, no período do regime colonial e imperial, os quilombos foram considerados uma estratégia de resistência contra a ordem escravocrata, pautada por uma ruptura social, política e econômica. Ao fugirem e ocuparem um pedaço de terra para viverem, os quilombolas revogavam as leis determinadas pela classe dominante, que os desconhecia como seres humanos e os

submetia à classificação de mercadoria. Vale lembrar que, no início do período republicano, os quilombos eram tidos como erradicados e, por isso, já nem mais eram considerados.

Segundo Almeida (2002), somente na Nova República, na década de 1980, os estudos sobre a existência dos quilombos são retomados. Essas pesquisas foram marcadas por estudos socioantropológicos que tinham como base os aspectos organizativos e políticos das comunidades negras rurais, associando-os aos quilombos históricos.

Tais estudos foram aporte para o artigo nº 68 do ADCT da Constituição Federal de 1988. Apenas nessa data, o assunto retorna aos textos normativos do país e o quilombo ressurge com outro viés. Ele aparece como remanescente, destacando que “aos remanescentes das comunidades de quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos” (BRASIL, 1988).

É importante enfatizar que a discussão quilombola retorna para a agenda política por meio da articulação e da mobilização do movimento negro, intelectual, ativista e político, assim como da intervenção internacional por meio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A pressão externa de agentes internacionais, que, a partir de 1980, passam a exigir a garantia de direitos para as Comunidades Tradicionais – via Convenção 169 da OIT, de 1989, – foi fundamental para o debate sobre a questão quilombola no cenário político brasileiro. Tal convenção teve como princípio defender a preservação da diversidade cultural e o direito ao território de indígenas e de povos tribais.

Ainda que a OIT não mencione comunidades remanescentes de quilombo, esse grupo é abarcado pelo dispositivo, ao ser caracterizado, ainda que de forma ampla, como um tipo de população tradicional (JORGE, 2016). Mais especificamente, a Convenção 169 da OIT (2011, p.7):

aplica-se a povos em países independentes que são considerados indígenas pelo fato de seus habitantes descenderem de povos da mesma região geográfica que viviam no país na época da conquista ou no período da colonização e de conservarem suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas. Aplica-se, também, a povos tribais cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outros segmentos da população nacional.

Jorge (2016) destaca que as comunidades quilombolas podem ser identificadas dentro do que é caracterizado como povos tribais, “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial” (BRASIL, 2004). Partindo desse pressuposto, os remanescentes de quilombos foram e devem ser considerados como “povo tribal”, no intuito de resguardar os direitos descritos na Convenção nº 169 da OIT.

Com o objetivo de garantir uma atenção maior aos indígenas e aos povos tribais, alguns países logo se posicionaram favoravelmente à Convenção 169. No Brasil, ela só foi sancionada em 2002 – via Decreto Legislativo nº 143, que passou a vigorar em 2003, – caminhando a passos lentos para assegurar a garantia de direitos de povos que historicamente foram explorados e marginalizados.

Para Almeida (2010), outro movimento que converge para pressionar pela entrada da questão quilombola e da luta de visibilidade do negro na agenda política foi a Organização dos Trabalhadores Rurais, que reivindicava reforma agrária. O movimento pautou a demanda de terras para a população rural negra. Tal demanda foi ponto de pauta do IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado em 1985, e resultou no “Laudo Fundiário” (registro dos imóveis rurais e de seus detentores realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Esse documento substituiu a Declaração de Imóveis Rurais nos locais em que foi aplicado.

Neste documento, as terras de uso comum receberam a denominação genérica de “ocupações especiais”, abrangendo dentre outras, as chamadas “terras de santo”, “terras dos índios” (que não devem ser confundidas com as terras indígenas), “terras de negro”, “fundos de pasto” e “pastos comuns”, também cognominados “terras abertas”, “terras soltas” e “campos” (ALMEIDA. 2010, p. 109).

O documento, em conjunto com a mobilização social, política e acadêmica, contribuiu para a formação da categoria quilombo. Essa nomenclatura acabou por se legitimar nos marcos da Constituição Federal de 1988, no artigo nº 68 dos ADCT e nos artigos nº 215 e 216. Resguardando os direitos das comunidades rurais negras, esses dois últimos artigos vêm garantir como um bem intangível a preservação das manifestações culturais das comunidades quilombolas. Elas se somam à cultura material, respeitando, portanto, a memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

A partir de 1988, com a promulgação do artigo nº 68 dos ADCTs e dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, os direitos relacionados aos remanescentes de quilombo passam a ser interpretados por dois eixos: a questão fundiária e a questão cultural (JORGE, 2016).

Os dispositivos afirmam que:

Art. 215 – O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Parágrafo 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Art. 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira [...]

Parágrafo 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (BRASIL, 1988).

Entretanto, os marcos citados precisam de regulamentação, que “implica, dessa maneira, no reconhecimento de que as terras ocupadas pelos remanescentes constituem-se patrimônio cultural brasileiro, e no estabelecimento de normas que visem a proteção dessas terras e a garantia da identidade” (TRECCANI, 2006, p. 114).

O esforço de regulamentação resultou em uma gama de projetos de lei, da qual destacamos: a) o Projeto de Lei nº 627/95, apresentado pelo deputado Alcides Modesto do PT-BA, no qual se tentou articular o artigo nº 68 com os artigos 215 e 216; b) o Projeto de Lei (PL nº 129/95), pautado em uma perspectiva de reparação de danos aos quais a população negra foi submetida historicamente; c) o Projeto de Lei nº 3.207/1997, que aglomera todas as demais propostas apresentadas até então. Estes dois últimos são de autoria da senadora Benedita da Silva (PT-RJ).

Essa última iniciativa, entretanto, só foi aprovada em 2002 pelo Congresso Nacional, após diversas reformulações. Com as objeções do Ministério da Justiça e da Fundação Cultural Palmares, ele foi vetado pelo Presidente da República e arquivado em 2004. Uma nova proposta, apresentada pelo deputado Paulo Mourão (Projeto de Lei 3.081, de 2000), propunha a designação de um órgão específico para a regularização fundiária das terras quilombolas. Além das iniciativas já mencionadas, também houve o outro projeto de lei, proposto pelo deputado Jairo Carneiro (PFL-BA), sob o nº 5.447/2001, que previa a desapropriação das propriedades privadas localizadas em territórios quilombolas (TRECCANI, 2006).

Vale explicitar aqui a instabilidade da agenda política brasileira, que impossibilita a efetivação de uma ação concreta, acarretando medidas paliativas. Diante das diversas tentativas de regulamentação do artigo nº 68 do ADCT e da não aprovação de nenhuma delas, o governo se viu obrigado a se posicionar e sancionou a medida provisória nº 2.216-37, de 2001. Esse dispositivo conferiu à Fundação Cultural Palmares a competência de “realizar a identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, proceder ao reconhecimento, à delimitação e à demarcação das terras por eles ocupadas e conferir-lhes a correspondente titulação” (tal função está inclusa no artigo 2º do inciso III da Lei nº. 7668/1988).

Outra determinação dessa medida provisória era sobre o prazo de recebimento dos pedidos de reconhecimento como quilombola por parte das comunidades. Foi estabelecido a data limite de outubro de 2001. Porém, mediante a manifestação dos membros do Ministério Público Federal (fora dos autos do requerimento da ação), que se colocaram contrários a essa forma de operacionalização do Artigo 68, tal medida foi considerada inconstitucional, uma vez que o artigo não previa uma data limite para usufruto do direito de reconhecimento.

Em 2001, temos o Decreto nº 3.912/2001, criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Essa legislação trouxe restrições à aplicação do Artigo 68 do ADCT/Constituição Federal de 1988, uma vez que limitou a definição de comunidades quilombolas a reminiscências históricas dos processos de fuga de escravos ocorridos até 1888. Esse decreto desconsidera o processo de autodeclaração e a etnicidade, remetendo-se a um conceito somente histórico de quilombo. A regulamentação também impossibilita a “aplicabilidade dos direitos constitucionais quilombolas por meio de limitações formais e pela atribuição de responsabilidades fundiárias a uma fundação especializada na área cultural [...]” (ARRUTI, 2010, p.1).

Esses e outros fatores foram primordiais para a anulação do Decreto nº 3.912/2001 e para a criação do Decreto nº 4887/2003, regulamentado pelo Poder Executivo no mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Tratou-se de um marco significativo na tentativa de consolidação da Política de Regularização Fundiária. Ele trouxe definições mais claras sobre o que a política de titulação compreendia como “comunidades quilombolas” e demarcou funções dos órgãos institucionais no que tange ao papel do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Secretaria de Políticas de Promoção

da Igualdade Racial (SEPPIR) e da Fundação Cultural Palmares (FCP) – pertencentes ao extinto Ministério da Cultura (Minc).

O Decreto 4.887/2003 “regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas”. Ele define remanescente de quilombo, no seu art. 2º, como “grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

A legislação contribui com a ampliação do rol de comunidades que podem recorrer ao direito de demarcação e de titulação coletiva de suas terras. Ela marca mais um avanço no que tange à regularização fundiária, uma vez que simplifica o processo de identificação, delimitação e titulação dos territórios quilombolas. Também retira das comunidades a necessidade de comprovarem as suas ancestralidades com os escravos que rompiam com o sistema escravocrata e que se refugiavam em alguma área de difícil acesso.

Leite (2010) destaca que o novo marco legal é inovador, pois atribui aos próprios grupos o poder de imputar significado às identidades sociais que irão determiná-los. Essa medida dá voz a um grupo historicamente invisibilizado e marginalizado. Outro ponto importante respaldado no Decreto 4887/2003 é a passagem da questão quilombola do ramo cultural para o plano fundiário, garantindo o reconhecimento étnico e identitário das comunidades.

O Decreto possibilita também a redistribuição coletiva de terras, passando a competência de titulação para o Incra, em substituição à FCP (que passa a ser responsável apenas pela certificação das comunidades quilombolas)⁴. Também, temos

⁴ É de grande significância política destacar que no dia 27 de maio de 2016 o Vice-Presidente da República, em exercício do cargo de presidente (por intermédio de um golpe), sanciona o Decreto nº 8.780, no qual transfere as seguintes competências para a Casa Civil: “I- De reforma agrária; II- De promoção do desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares; e III- De delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos e determinação de suas demarcações, a serem homologadas por decreto” (BRASIL, 2016, art. 2º). O tal texto revogou o Decreto nº 6.129 de junho de 2007. Tal medida significa um retrocesso na efetivação da Política de Regularização Fundiária, retornando aos princípios do Decreto 3.912, de 2001, pois, assim como a Fundação Cultural Palmares, a Casa Civil não tem suporte técnico para realizar tais ações, além de ter como representante máximo Eliseu Padilha, um ruralista contrário a qualquer direito relacionado à reforma agrária.

um marco significativo no que diz respeito à titulação, pois, segundo o artigo 17 do Decreto 4.887/2003:

A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

Como podemos observar, o decreto determina o título coletivo da terra, uma vez que a identidade constitutiva dos grupos étnicos está intimamente relacionada ao conceito de território, conforme nos mostra Schmitt; Turatti; De Carvalho (2002).

A duplicidade conceitual entre o artigo nº 68 do ADCT, que não traz uma definição do que são as comunidades remanescentes de quilombo – o que o torna vago e sujeito a múltiplas interpretações –, e o Decreto 4.887/2003, que passa a atuar no âmbito da autodeclaração e da etnicidade, abrindo um leque ainda maior de comunidades que poderiam se considerar “quilombolas”, vem se tornando um alibi dos opositores contra a titulação dos territórios quilombolas, na alegação da inconstitucionalidade do decreto. Tal entrave aponta um dos problemas para a efetivação da Política de Titulação, que está relacionado à falha do desenho político em que ela está ancorada (JORGE, 2016).

Para atender às novas exigências determinadas pelo Decreto nº 4.887/2003, principalmente no que tange à designação do Incra (como responsável pelas regularizações das terras quilombolas), novas normativas internas foram necessárias. A primeira Instrução Normativa do Incra foi publicada em 2004 (IN nº 16), mas foi revogada em 2005, dando lugar à IN nº 20.

No ano de 2008, a IN nº 20 é revogada com a aprovação da IN nº 49. Esta é derrubada em 2009 pela IN nº 56, que, no mesmo ano, é revogada, sendo substituída pela IN nº 57 – vigente até o momento. Tal normativa busca regulamentar o Decreto nº 4.887/2003 e “estabelece procedimentos do processo administrativo para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas pelos remanescentes de comunidades dos quilombos” (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 57, 2009).

Desde 2004, com a aprovação da primeira IN, até os dias de hoje, temos diversas reações contrárias à constituição de direitos das comunidades quilombolas. Segundo a Comissão Pró-Índio (2011), o Decreto nº 4.887/2003 é alvo de uma tarefa contra os direitos das comunidades quilombolas, que resultou em uma ampla campanha na mídia,

que acusa o governo de reconhecer comunidades como remanescentes de quilombo sem uma definição clara do que são, indo além do que estava determinado pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal.

Já a Política de Regularização Fundiária pode ser apontada como uma iniciativa estatal que concede reconhecimento a um novo grupo de sujeitos de direitos. Ela também viabiliza a redistribuição no que diz respeito à posse da terra. Porém, o reconhecimento desse novo direito se torna um problema para a consolidação dessa política, criando controvérsias sobre quem seriam de fato os sujeitos beneficiários dela (JORGE, 2016). Apesar das investidas da bancada ruralista para derrubar o Decreto nº 4.887/2003, ele se mantém vigente.

Para requerer a titulação das terras ao Incra, as comunidades quilombolas precisam ter a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos, emitida pela Fundação Cultural Palmares. No que diz respeito à certificação, a IN nº 57 do Incra determina:

Art. 6º. A caracterização dos remanescentes das comunidades de quilombos será atestada mediante autodefinição da comunidade.

Parágrafo único. A autodefinição da comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do § 4º, do art. 3º, do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 (BRASIL, 2009).

Segundo a Portaria FCP nº 98/2007, para obter a emissão da certidão, as comunidades precisam, caso não possuam associação constituída e legalizada, apresentar uma ata de reunião (sobre o autorreconhecimento do grupo enquanto quilombola) convocada para deliberação, aprovada por 50% mais um, acompanhada de lista de presença devidamente assinada pelos participantes. A comunidade que tiver associação deverá apresentar, no ato da solicitação, ata da assembleia convocada para decisão do grupo sobre o processo da autodefinição. Esse documento precisa ser aprovado pela maioria absoluta de seus membros e ser acompanhado de lista de presença devidamente assinada.

Além disso, a comunidade deve encaminhar à FCP, caso tenha, documentos (fotos, reportagens, estudos realizados, entre outros) que atestem a história do grupo e/ou suas manifestações culturais. Por fim, deve apresentar um relatório sintético da trajetória comum do grupo e solicitar ao presidente da FCP a emissão da certidão de autodefinição.

Só depois de conseguir a certificação de remanescente de quilombo é que as comunidades podem solicitar a titulação de suas terras. Para isso precisam manifestar interesse, via documento redigido por um representante local ou pelo Incra, conforme descrito no artigo nº 7 da IN nº 57/2009. Somente então podem ser iniciados os estudos técnicos e científicos que produzem o relatório antropológico, denominado Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Esse documento tem como objetivo descrever as características do território e apresentar os fatores econômicos, ambientais e socioculturais.

A produção desse relatório fica a cargo da Superintendência Regional do Incra. Ele deve ser aprovado pelo Comitê Regional do Instituto e encaminhado para órgãos como Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto Chico Mendes, dentre outros. O objetivo é buscar a ciência dessas entidades, uma vez que o território diagnosticado como pertencente a uma comunidade quilombola pode estar situado dentro das margens de competência de algum dessas organizações. Em seguida, o relatório é publicado e o Incra passa a analisar a situação fundiária da área pleiteada. Só depois de todo esse processo a terra será demarcada e titulada coletivamente, de acordo com a Instrução Normativa nº 57/2009.

Todavia, com a Lei nº 13.884 de 18 de junho de 2019, a identificação, delimitação e demarcação de terras indígenas e quilombolas no Brasil passam a ser responsabilidade do Ministério da Agricultura. Tal ação pode ser um grande limitador para as demarcações de terras quilombolas, principalmente porque a ministra, deputada Tereza Cristina (DEM-MS), é favorável ao agronegócio e faz parte da banca ruralista. Nesse sentido, podemos afirmar que a luta e resistência quilombola encontrará grandes desafios e que os direitos conquistados sofrem grave ameaça.

O processo de reconhecimento da posse definitiva da terra é uma ação que pode levar muitos anos, pois começa com

o laudo antropológico de reconhecimento territorial, complementado com vários outros estudos técnicos, [...] em seguida, mais uma dezena de etapas, até que, finalmente, a comunidade tenha o seu título de propriedade registrado em cartório (ARRUTI, 2010, p. 3).

A solicitação de demarcação e titulação de terras é um processo lento, muito burocrático e, muitas vezes, com conflitos internos acerca da autodeclaração étnica dos próprios membros dessas comunidades e da discussão sobre a posse coletiva da terra.

Essas disputas geram verdadeiros entraves para a efetivação do direito instaurado com artigo nº 69 do ADCT e regulamentado pelo Decreto 4.887/2003.

Atualmente, a morosidade relacionada à titulação de terras quilombolas também pode estar relacionada à falta de recursos financeiros por parte do governo (para indenizar terras, pagar servidores etc.), à falta de mão de obra qualificada para fazer o reconhecimento dessas comunidades e ao excesso de burocracia para construir o acesso a essa política.

Mesmo com todos os problemas relacionados à efetivação dessa política, não podemos desconsiderar os avanços que são trazidos pelo artigo nº 68 do ADCT, no que tange ao reconhecimento de um grupo até então inexistente juridicamente. O dispositivo também possibilita o acesso à terra, ou seja, permite a redistribuição fundiária.

Por fim, devemos salientar que, mesmo depois da aprovação do artigo nº 68 da ADCT, temos um processo de mobilização política e de ressemantização do conceito de quilombo bem intenso, que perdura tanto na academia como no espaço jurídico. É importante frisar que quilombo não é um conceito absoluto e, por isso, trata-se de uma categoria em disputa, tanto no campo das Ciências Sociais, como no campo do Direito ou no âmbito do Estado. Nesse contexto, o entendimento que as normativas estatais têm do que é quilombo hoje, para efeito de aplicação de políticas públicas, depende de uma releitura histórica desse conceito.

Em resumo, podemos afirmar que é a partir da acepção do que é quilombo pelas esferas institucionais que conseguimos entender como determinadas categorias são concebidas e redesenhadas na configuração da política pública.

Em nosso caso, o próximo tópico busca entender a ressemantização de quilombo para em seguida analisarmos como isso é materializado no corpo da Política de Assistência Social e, conseqüentemente, na sua implementação. Esse processo, a partir de cada contexto, sofre novas reconfigurações. Com isso, uma nova definição de quilombo por meio dos gestores e implementadores pode ser ou não concebida.

2.1 A percepção dos gestores e implementadores da política de assistência social sobre quilombo

O principal objetivo aqui é compreender quem são os remanescentes de quilombo para os gestores e implementadores, agentes que são interlocutores entre os usuários e a Política de Assistência Social. Por intermédio deles, qualquer cidadão pode ter acesso a determinada política social. Por isso suas percepções e seus juízos de valor interferem diretamente no processo de implementação das políticas, em especial da assistência social, uma vez que a percepção que se tem de algo ou de alguém sempre norteia ações e conduz atitudes.

Nesse sentido, ao se trabalhar na linha de frente para garantir os direitos dos sujeitos, só se podem assegurar esses direitos se os seus beneficiários são conhecidos e sabidos. Não há como defender aquilo ou aqueles dos quais as características são desconhecidas. Não é possível resguardar e garantir direitos sociais se não se sabe quais são os direitos aqueles a quem se deve representar.

É importante destacar que não temos o propósito de fragmentar os usuários da política de assistência segundo uma lógica de caracterização, mas sim de valorizar as especificidades que definem o sujeito como protagonista da sua história e, por isso, com especificidades que o definem dentro da complexidade da totalidade. Dessa forma, não temos pretensão de acirrar as desigualdades de classe, como destaca Iamamoto (2009). Ao contrário, queremos, a partir desse estudo, reafirmar as relações sociais que são intermediadas pelos fatores culturais, que se acirram diante das contradições classistas. O intuito é evidenciar as divergências da estrutura social e demonstrar que estas precisam ser pautadas no processo de criação e de execução das políticas sociais de forma crítica e contextualizada.

Os entrevistados de Carlos Chagas, tanto gestor quanto implementador, sabem da existência de uma comunidade quilombola na zona rural do município. Em Ataléia, a representante do Bolsa Família afirma:

Aqui a gente tem ela na zona rural. A gente chama de Salineiro né, nem tão distante aqui da sede do município. Que tem cadastrada no Cadastro Único são 23 famílias, são dados de fevereiro. São 23 famílias, das quais 11 recebem o Bolsa Família.

Porém, de acordo com os participantes do CRAS, a cidade tem duas comunidades quilombolas rurais:

O Quilombo dos Salineiros, em Salineiros, que é aqui próximo. E nós temos uma outra, que ela fica em Tititi. Tititi é um dos nossos distritos. Ele fica uma distância de 80 km da sede. A comunidade é depois de Tititi, então, com a sede essa comunidade tem pouquíssimo contato, por uma questão de logística mesmo. Eles estão mais próximos de outros municípios.

Nos registros da Fundação Cultural Palmares e no levantamento feito pelo Cedefes, não foi encontrada qualquer informação sobre a referida comunidade localizada em Tititi. O quilombo pode não ter sido reconhecido oficialmente pelo Estado ou pode estar associado a um outro município mais próximo. Contudo, por terem características de um grupo étnico, a comunidade foi identificada pelos entrevistados como remanescente de quilombo.

Na região de Teófilo Otoni, há quatro comunidades identificadas pelo Cedefes (2008), sendo três rurais e apenas uma urbana. Porém, certificada pela Fundação Cultural Palmares, temos apenas uma, denominada São Julião. Os entrevistados locais, representantes da gestão e do Bolsa Família, alegam ter conhecimento desse quilombo. Apenas o entrevistado do CRAS relatou a existência de quatro comunidade, sendo uma urbana. Já os participantes do CREAS relatam a existência das três comunidades rurais. Entretanto, eles não reconhecem nenhuma delas como quilombola. Um dos representantes do CREAS destaca:

Olha, foi o que eu tinha colocado para você anteriormente, que até então eu desconhecia, sabia que existia a comunidade quilombola de Ouro Verde, que não pertence ao município de Teófilo Otoni, mas está próximo, né? É área adjacente aqui da região. Nunca participei, nunca tive contato, inicialmente, com a comunidade quilombola. E, agora, eu, pesquisando, achei um trabalho[...] que fala sobre comunidades quilombolas remanescentes. Estas comunidades, até então, elas existem, mas as terras não estão registradas, né? Elas estão ali como comunidades do período da escravidão, que após a abolição da escravidão, tiveram que buscar sua própria vida e se apoderaram de determinada região e ali construíram sua comunidade. Em grupo familiar, é pai, esposa e filho, e foi formando aquele grupo ali, com suas crenças, com seus valores, com sua forma de trabalhar e com seus conhecimentos e sua sabedoria. Mas, conhecer a fundo, como que fundou e como se deu, eu não posso te falar, não.

Para a representante da gestão da Secretaria de Assistência Social de Teófilo Otoni, quilombolas:

São pessoas que têm tradicionalmente, né, tradicional. É, como que eu posso falar, etnia, costumes, daquela, daquela comunidade, né? Geralmente, são historicamente de negros, descendentes de negros, né? Que preservam uma história. É, de como eles chegaram, né, naquela comunidade. Eles, eles vivem naquela comunidade preservando a cultura é da, como que eu posso falar, do que eles trouxeram, né? Por exemplo, nós temos aqui a Comunidade São Julião, né, que é uma comunidade que vem resgatando, que vem mantendo as tradições do povo deles lá. É interessante a questão do quilombola, eu já estive presente lá muitas vezes, né? E a gente vê isso muito evidente lá; as raízes do pessoal, né, muito é. Agora a gente tá tentando o Projeto da Casa do Batuque lá pra poder resgatar mesmo historicamente, a crença, o que eles acreditam, né? Eu acho muito bacana.

Em Ouro Verde, o território é contemplado por várias comunidades quilombolas, sendo seis certificadas pela Fundação Cultural Palmares. Os entrevistados têm conhecimento da representatividade local de quilombos. A principal referência é a comunidade Santa Cruz, citada por todos(as). Santa Cruz vem se destacando entre as demais comunidades quilombolas da região do Mucuri pelo seu protagonismo, por ter conseguido acessar um número razoável de políticas sociais, como o PAA, a Licenciatura em Educação do Campo, o Água para Todos, o Minha Casa Minha Vida, entre outros programas. Ela também se destaca pelo posicionamento de suas lideranças em órgãos governamentais como a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (Seda) e no Legislativo (a comunidade conseguiu eleger um vereador).

Mesmo diante dessa expressividade, os representantes do CRAS destacam que não sabem o que é remanescente de quilombo. Um dos participantes relata:

Ah, eu acho que é uma mistura, né? Eu não vou saber, realmente, mas aqui a gente está tão focado nessa questão de resolver as questões que tínhamos, que eu nem me atentei para ir pra esse lado, mas o quilombo realmente é. Eu falo que; eu acho que pela questão da... (Pausa). Bom, os negros na escravidão, essas coisas todas, é isso que vem à nossa mente (REPRESENTANTE DO CRAS DE OURO VERDE DE MINAS).

Segundo o entrevistado do CRAS de Teófilo Otoni,

A comunidade quilombola foi assumida pelo governo. Que eram pessoas, se eu não me engano, que sofriam discriminação racial, que estava dentro da escravidão. Aí, então, passou a se chamar quilombola.

O segundo participante do CRAS afirma que “o quilombo [...] já é aquele povo demarcado pela cor”. Para o representante do CRAS de Ataléia, por sua vez, comunidades remanescentes de quilombos:

[...] é um grupo de, de afrodescendentes, de pessoas negras, né, que trabalham em forma de uma comunidade, pra poder é, ter seu sustento, sua renda, através daquele trabalho em comunidade, é, valorizando mesmo essa raça de quilombolas, é claro, negra, de origem da época da antiguidade, pra tá valorizando essa raça, valorizando essas pessoas como uma forma de superar de buscar essa melhoria no trabalho voltado pra união, voltado pra, pra colaboração de todos que possam trabalhar no município de maneira unida que possa estar produzindo, que possa estar melhorando a condição de vida de cada um aqui (REPRESENTANTE DO CRAS DE ATALÉIA).

Em Carlos Chagas, a percepção não é diferente. A representante do Bolsa Família afirma: “eu sei que são descendentes afro-negros, eu não sei te falar se é com essas palavras não, mas eu conheço. O pessoal fica ligando do quilombo, eu já fui lá, já participei. São pessoas totalmente esforçadas”.

O entrevistado do CRAS do município destaca:

Comunidades quilombolas eu não sei muito não, o que eu sei é que são pessoas descendentes dos negros, que foram escravizados pela colonização portuguesa e brasileira e eles ficaram agrupados em certos locais e hoje uns se reconhecem quilombolas. Do nosso município, quando eu era presidente do Conselho de Assistência Social, eu pude acompanhar todos esses processos, porque a empresa que construiu a barragem os tirou do lugar onde moravam para construir um local só para eles perto, mas fora do alagamento, onde alagava e muitos não se identificavam como quilombolas, eu achava que eram muitos, outros não. A maioria se identificou e até gostou do processo de sair daquele local, que não tinha muitos recursos e nem muita infraestrutura. E a empresa deu, aumentou a terra para eles trabalharem, fez casas muito bonitas, boas e equipadas, e deu muito suporte de agricultura, de técnica agrícola, essas coisas. Tiveram um acompanhamento bacana, e os jovens gostaram muito, fizeram um espaço comunitário para eles, que tem internet (REPRESENTANTE DO CRAS DE CARLOS CHAGAS, 2020).

Contudo, a participante do CRAS de Ataléia (2020) pondera:

O próprio fato de ser o quilombo vai estar muito ligado com a condição de resistência. Não que um trabalhador rural em uma comunidade rural não exista também resistência e lutas que vão existir em comunidades como um todo, mas, o quilombo em si, ele vai ter essa, isso na raiz dele, muito mais do que apenas uma comunidade rural, que talvez pode ser uma comunidade de produtores rurais, não só de pequenos produtores, né? Uma comunidade rural, e o quilombo, o, a, a palavra-chave deles seria a concepção da resistência, de se manter, apesar de todo um preconceito em cima, não apenas em cima do homem do campo, mas do homem pobre, do homem negro, e essa, essa resistência, eu vejo como um dos principais pontos que, qual o ponto que vai diferenciar a comunidade quilombola de uma comunidade simplesmente rural.

A percepção dos entrevistados sobre o que é quilombo é uma relação interligada com o sistema de escravização de negros africanos obrigados a virem para o Brasil, mas também associada a uma resistência aos sistemas que os marginalizam. Trata-se de uma associação legítima, que remete a um acontecimento histórico que marca o processo de colonização do país. Da mesma forma que é um dado histórico, também representa a luta e a resistência dos escravizados em aceitarem a imposição de tal sistema.

É fato que, quando ouvimos ou lemos a palavra quilombo, a primeira imagem que nos vem à cabeça é a da escravidão, assim como a das lutas de resistência, denominadas “Guerras dos Palmares”, e daqueles escravos que não conseguiram fugir. Essa associação resiste, mesmo que nem todos os quilombos contemporâneos tenham sido resultado de fugas ou sejam compostos por negros.

Dessa forma, podemos considerar que associar quilombo com negritude pode ser considerado um alinhamento com uma história que o escravismo e o racismo teimaram em apagar. A partir das determinações do Decreto 4.887/2003, podemos considerar que

ser remanescente de quilombo não necessariamente exige que o território em que esses habitam seja majoritariamente constituído por pessoas negras ou que tenha vínculo exclusivo com a escravidão.

É fato que,

Um processo histórico de resistência, deflagrado no passado, é evocado para constituir resistência hoje, praticamente como a reivindicação de uma continuidade desse mesmo processo. A identidade de negro é colocada como uma relação de diferença calcada na subalternidade e na diferença de classes. Boaventura S. Santos, ao relacionar identidade e questões de poder, nos lembra que quem é obrigado a reivindicar uma identidade encontra-se necessariamente em posição de carência e subordinação (SCHMITT; TURATTI & DE CARVALHO, 2002, p.4-5).

Isso acontece com as comunidades quilombolas que, ao se identificarem como tais, já se encontram em uma posição de extrema carência, principalmente social, e de subordinação, considerando que são marginalizadas por serem, na maioria das vezes, negras, rurais e pobres. É “um povo sofredor, um povo discriminado. É um povo que, sabe, parece que não é gente, às vezes as pessoas não aceita, né?” (REPRESENTANTE DA GESTÃO DE PESCADOR, 2020).

Segundo a entrevistada, ainda existe muito preconceito com os quilombolas. “No município de Pescador, quando fala que o aluno é lá do Córrego dos Ferreiras, é sujo, é negro. O outro, também pode ter um branquinho que não tomou banho, mas sempre vai ser o problema do escurinho por ser de lá; ainda há esse preconceito”. O entrevistado do CREAS de Teófilo Otoni concorda com essa análise e diz que essa discriminação ocorre “devido aos resquícios do período escravagista no Brasil. A sociedade criou mecanismos, meios de proteção e de apoio, mas ainda está enraizada na sociedade essa questão do racismo”.

Para os entrevistados, a cor da pele é uma das principais características de uma comunidade quilombola. Porém, todos os predicados citados são atribuídos em sua maioria por um imaginário romantizado e ilusório. No CRAS de Ataléia, a participante destaca:

Eu não sei, ao certo né, o que, até onde eu entendo, a, o primeiro deveria ser a própria identificação enquanto negro, enquanto comunidade, porque no caso não é um isolado, né, uma terrinha isolada, mas sim um povoadozinho, uma comunidadezinha, uma reunião onde existam mais pessoas ali com esse mesmo histórico, com essas as mesmas origens.

O representante do CRAS de Pescador confirma que, para ele, a principal característica dos quilombolas:

É a questão mesmo da cor, mesmo, né, é. Eu acho muito interessante quando eu, que eu morei aqui, nasci aqui, só que eu não tinha conhecimento da comunidade. Sabia, o pessoal falava dos Ferreiras, mas, para mim, Ferreiras era uma, tipo assim, assinatura, não assimilava nada com relação ao que era descendente de quilombola. E, assim, eu acho muito interessante a forma, a, assim a moradia, né, que eu acho que até deveria ser preservada.

Na percepção dos entrevistados, as comunidades se constituem por meio de organizações sociais. Para a representante do Bolsa Família de Ataléia:

Essa comunidade, essa comunidade quilombola pode estar em forma de uma associação, detentora de direitos, a, a característica é a pessoa ter primeiro a identificação com os quilombolas, às vezes como família, às vezes como uma comunidade mesmo, e, geralmente, eles estão em forma de uma associação que, que gira em torno de algum tipo de interesse da Política Social e que sejam defendidos nas leis, né. Então eu acho que seria essas características.

Outra característica associada aos quilombos, além da organização, é a solidariedade. Verifica-se uma união de seus membros. Na percepção do representante do CRAS de Carlos Chagas, é o:

Trabalho comunitário, né? Tudo o que produzem pertence a todos, né, e trabalham muito unidos, desde antes de serem transferidos já eram assim e descendentes de negros, mas, também, mas como o Brasil é muito misturado, tem índio, tem branco, é como um caldeirão.

Além de unidos, negros e organizados, os quilombos são rurais. O representante do CREAS de Pescador atesta:

Pelo menos aqui em Pescador, é! Os quilombolas, eles vivem, a maioria vive na zona rural. Muitos já residem aqui, dentro da cidade, mas toda vida sempre mexeu com essa questão de agropecuária. Pelo pouquinho que eu sei.

Para o entrevistado do CREAS de Teófilo Otoni, esses são reconhecidos por “trabalhar na lavoura, construir suas próprias moradias. Se aglomerar no mesmo teto”.

O entrevistado do CRAS de Ataléia resume:

Bom, olhando para o nosso lado aqui, a nossa realidade, as características do pessoal quilombola, eu conheço como um pessoal carente, carente, de baixa renda, alguns, alguns, não todas as pessoas, mas alguns, eles são meio que, vamos dizer assim, descreditados. Outros já buscam outras melhorias, já buscam condições melhores, procuram se ingressar no mercado de trabalho, procura buscar a uma profissão disponível. Então, assim, na maioria, no geral, são pessoas carentes, pessoas de baixa renda, e necessita de acompanhamento de verdade, não só pelo CRAS, mas de vários setores, inclusive com uma política de agricultura também seria bastante, o nosso município não tem. Uma política de agricultura seria bem viável na questão dos quilombolas, para os quilombolas, não só para os quilombolas, mas para todos da área rural.

A representante do Bolsa Família de Ataléia relata as diferenças entre quilombolas e comunidades rurais e afirma:

No meu contato, eu não tenho percebido muito, não. É, hoje em dia, pelo menos o contato que eu tive com comunidades quilombolas no meu município e em outros municípios, eu tenho visto que muitas vezes há uma desconfiguração, né? As comunidades quilombolas muitas vezes levam esse nome, mas, na prática, são apenas comunidades rurais, infelizmente, e aí o que diferencia ela dos outros é apenas o título de comunidade quilombola, mas, na prática, na prática não há nenhum tipo de incentivo à cultura, à história, à preservação dos valores de uma comunidade quilombola, apenas há uma formalidade, atitude de forma mesmo. Eles se juntam enquanto associação, e nada mais que isso.

Conforme apresentam Larrosa e Lara (1998), a imagem que construímos pode ser utilizada para classificar e excluir aqueles que são diferentes de nós. Por isso esse retrato desenhado é sempre enquadrado dentro de tubos que

(...) têm como função fazer os loucos entrarem em nossa razão, as crianças em nossa maturidade, os selvagens em nossa cultura, os estrangeiros em nosso país, os delinquentes em nossa lei, os miseráveis em nosso sistema de necessidades e os marginalizados e deficientes em nossa normalidade (LARROSA E LARA, 1998, p. 8).

Para Goffman (2004), a sociedade estabelece os meios de tipificar as pessoas, assim como os atributos que irão nos aproximar ou distanciar desses outros. O autor destaca que os espaços sociais criam os perfis das pessoas que poderão ser encontradas neles. É o caso dos quilombolas, que são caracterizados como grupos que, de acordo com a percepção dos entrevistados, vivem na zona rural.

A partir da análise de Goffman (idem), podemos afirmar que isso ocorre porque a maioria desses sujeitos tem suas rotinas estabelecidas nas zonas urbanas, e a relação criada entre eles e os quilombolas se faz sem um processo de reflexão particular de um novo vínculo de relação social. De acordo com os implementadores e gestores de Pescador, não há diferenças significativas entre uma comunidade quilombola e uma comunidade rural. Os implementadores de Teófilo Otoni também concordam com essa percepção. Segundo a entrevistada do CREAS, ela não teve a oportunidade:

de visitar uma comunidade quilombola com aquele olhar de comunidade quilombola. Então, inclusive quando eu formei, eu ia trabalhar em Sabará, e sei que naquela região tem muita comunidade quilombola. Mas eu não cheguei a visitar, e quando que fiz a visita aqui, nessa comunidade, eu nem imaginava que era comunidade quilombola. Então, na minha percepção lá, eu não vi diferença nenhuma. Não vi nenhuma diferença, mas não quer dizer que não exista.

O que percebemos com essa fala é que, ao nos depararmos com o outro, que é considerado estranho, precisamos fazer associações de referências do que é mais próximo/familiar para “normatizá-lo” dentro da sua concepção de vida. Com isso, acabamos por romantizar o contexto. Para um segundo entrevistado do CREAS, a diferença entre comunidades quilombolas e comunidades rurais:

é só mesmo em relação à raça, né? E as comunidades rurais são todas envolvidas, por mais que as atividades sejam as mesmas, porque elas são rurais, fazem parte do contexto rural. Mas elas estão ali porque foram suas famílias, porque são de grupos raciais, entendeu? Exatamente quase o mesmo interesse na região. Interessante, por exemplo, em uma novela de uma Rede, que eu não vou citar o nome, não é influência de novela, é só para entender, que mostra uma comunidade quilombola, achei até interessante, onde tem uma matriarca, em que todos ali têm ela como referência, entendeu? Então, a questão da educação, a questão de cultura, a questão do trabalho, são todas voltadas para uma matriarca naquela comunidade, então você vê os traços, né? De respeito, traços de hierarquia, tudo daquele grupo. Entendeu? Então, tem uma diferença da rural. A rural é espalhada, ela pode estar agora se organizando, porque eles foram escolhendo administradores das associações rurais, para manter os anseios daquele grupo ali. Mas as comunidades quilombolas já têm aquela pessoa de referência, que é a matriarca daquela comunidade, que é mais um grupo familiar, que foi crescendo ao seu redor.

Para a entrevistada do CRAS de Carlos Chagas, as diferenças estão além da questão de raça. Ela relata:

Vamos falar primeiro da igualdade, né? Todas trabalham com a terra, né? Os quilombolas parecem que têm mais união entre eles e as comunidades rurais não, eles têm seu espaço individual, de trabalho, eu não sei nem se eu estou certa, mas é a minha percepção. Eles têm seu trabalho, cada um tem sua terrinha, que produz lá e se reúne para depois fazer não sei o que com a produção e se vêm um trator, um dia vai para a terra de um e outro dia vai para a terra de outro e os quilombolas não, acho que tudo pertence a todo mundo. Não sei as casas se são separados, mas eu entendo desta forma. E a igualdade é a que todos trabalham com a terra, vivem da terra.

A representante do Bolsa Família de Teófilo Otoni complementa essa percepção: “a comunidade rural é no sentido de eu tenho minha terra, o que eu planto é meu, pelo menos eu acredito que seja assim. Para a comunidade quilombola não; eu planto, mas é da comunidade, é dividido entre a comunidade”. A entrevistada da gestão da Secretaria de Assistência Social de Ouro Verde pondera:

A comunidade quilombola, ela tem sua cultura própria, né, uma comunidade rural não, ela, ela é, ela não tem uma cultura, eles não trabalham dentro de uma visão assim, é, que vem desde os antepassados, já os quilombos, não. Eles fazem questão de voltar essa cultura antiga e tradicional para eles. Então é muito diferente no meu ver.

Para as representantes da gestão das Secretarias de Assistência Social de Teófilo Otoni e Carlos Chagas, uma das diferenças entre comunidades quilombolas e rurais é a organização. Uma delas expõe:

Eu percebo que a comunidade quilombola, ela está mais organizada do que as comunidades rurais. Por exemplo, as pequenas que eu vejo, né? Eu os vejo mais organizado, mais se preocupada em, em manter essa tradição, de, de manter a comunidade viva. As pessoas buscam mais, por exemplo, a participar dos movimentos sociais, a também buscar dentro do quilombola, a estudar a reivindicação dos direitos para que aquelas pessoas que moram lá possam ser atendidas. Eu vejo mais organizada.

A fantasia ilusória de coletividade e de comunidade impossibilita uma percepção real do contexto local e do que são essas comunidades. A partir das entrevistas, é perceptível que quilombo é um conceito polissêmico que trata tanto do passado como do presente, associando-se à escravidão, mas também ao sistema presente. Ele tem uma identidade individual, mas também coletiva, representada pela organização política. Essa identidade é ora positiva e ora pode ser atribuída ao negativo, por trazer as marcas do racismo (SOUZA e BRANDÃO, 2017). O quilombo tem semelhanças com uma comunidade rural, mas é diferente. Para os entrevistados, comunidade quilombola se resume:

- a um povo sofredor, um povo discriminado;
- historicamente a negros;
- a pessoas descendentes dos negros;
- a uma mistura;
- aos que foram escravizados pela colonização portuguesa.

Como é difícil associar tantas diferenças em um único ser. É por isso que padronizar se torna uma possibilidade tão acessível, pois não exige uma atenção a atributos diferentes do que estamos acostumados. Ao agir assim, mesmo que inconscientemente, somos rigorosos, pois acabamos ditando como os demais indivíduos deveriam ser e, na maioria das vezes, estigmatizamos quem não se enquadra nos padrões estabelecidos. Nesse caso,

o estigma envolve não tanto um conjunto de indivíduos concretos que podem ser divididos em duas pilhas, a de estigmatizados e a de normais, quanto um processo social de dois papéis no qual cada indivíduo participa de ambos, pelo menos em algumas conexões e em algumas fases da vida. O normal e o estigmatizado não são pessoas, e sim perspectivas que são geradas em situações sociais durante os contatos mistos, em virtude de normas não

cumpridas que provavelmente atuam sobre o encontro (GOFFMAN, 1998, p. 149).

Portanto, o estigma é uma maneira de enfatizar a diferença entre um sujeito e outro, entre grupos sociais diferentes. Ele pode criar uma exclusão velada daqueles que deveriam ser incluídos nas políticas sociais, em especial a Política de Assistência Social.

2.2 O processo de ressemantização do conceito “quilombo” a partir dos marcos teóricos

Da concepção de quilombo do período colonial até a contemporaneidade, diversas disputas são travadas em torno da caracterização dessas comunidades, principalmente entre historiadores e antropólogos, conforme mostra Arruti (2008). No decorrer do tempo, nos mais diversos contextos, inúmeros pontos de vista foram moldados, ressignificando o termo, que perpassou de um simples grupo composto por negros fugidos no período da escravidão até abranger uma concepção mais ampla de grupo étnico, levando a noção de quilombo a um processo de ressemantização.

Assim, podemos dizer que a ressemantização busca dar significado a um conceito, adaptando-o ao momento, muitas vezes enquadrado a uma única situação, mas que também pode ser reformulado a partir das inquietações e divergências apontadas por determinados grupos intelectuais, ativistas, até mesmo, jurídicos. Tais divergências interpretativas possibilitam a reformulação de novas vertentes de definições, podendo ampliar ou restringir o termo em questão.

Segundo Arruti (2008, p. 1-2) a definição de quilombo é complexa e sempre conflitante, pois é um

objeto em disputa, em processo, aberto, pois “entre a enorme variedade de formações sociais coletivas contemporâneas, que derivaram direta ou indiretamente das contradições internas ou mesmo da dissolução da ordem escravista” a definição do termo “quilombo” sofreu uma construção conceitual, ou seja, há um “significado contemporâneo de Quilombo”.

É importante considerar que a definição de quilombo não pode ser atrelada apenas às escórias do passado, ao processo de fuga e rebeldia de um grupo de negros que lutava por liberdade diante das imposições do sistema escravocrata existente. Ele também não pode ser ressignificado como a simples apropriação de terras.

Trata-se de uma disputa que precisa levar em consideração qual conceito abarcará o maior número de diversidades advindas dos processos de formações sociais, ou seja, das realidades postas. Com isso, o processo atribuirá significado político, jurídico e social. “Enfim, qual o modelo normativo que derivará do reconhecimento desta grande variedade de situações empíricas ou que será imposto a elas” (ARRUTI, 2008, p. 2).

Leite (2000) enfatiza que falar sobre quilombo exige uma reflexão científica que é permeada por uma discussão política. Por isso é necessário ter sensibilidade para conseguir perceber que os quilombos fazem parte de um fator histórico atrelado à fuga e à resistência, mas que também nascem da relação de solidariedade entre grupos familiares, da relação com a terra a partir da doação, da herança, da compra, entre outros fatores. É uma derivação que agrega um conjunto de significados que variam de acordo com cada grupo, tempo e contexto. É a junção de história, cultura e política.

Segundo Arruti (2008), os embates teóricos relacionados ao conceito de quilombo apontam para três “ressemantizações” do termo. O primeiro está relacionado à resistência cultural, segundo a qual os quilombos se mostram como um “*fenômeno contra-aculturativo*”, de oposição à opressão e à imposição de um modo de vida ditado pela sociedade escravocrata. Nessa perspectiva, os quilombos eram descritos como “um projeto restauracionista, no sentido de que os fugitivos almejavam restaurar a África neste lado do Atlântico” (GOMES e REIS, 1996, p. 11). Em resumo, podemos dizer que os pesquisadores desse período interpretavam a formação dos quilombos como uma alternativa ao sistema escravocrata, que tinha o objetivo de construir uma “África” dentro da América onde todos seriam iguais.

O segundo plano, defendido nos anos 1950, é o de resistência política. Ele dá ênfase ao antagonismo de classes, expresso nas relações de dominação entre Estado e quilombos, presentes na estrutura escravocrata. Esse processo resulta em protestos políticos e simboliza a resistência popular revolucionária. De acordo com Gomes e Reis (1996), nessa percepção conceitual, os pesquisadores da corrente marxista descreviam as rebeliões dos escravos como uma verdadeira luta de classe. Pautavam-se assim em uma análise classista e distanciavam-se da concepção culturalista presente nas décadas anteriores.

Por último, temos a discussão atrelada à resistência racial de um grupo majoritariamente negro de origem africana. Nesse plano de ressemantização, quilombo

é sinônimo de luta. As primeiras referências direcionadas para esse plano ocorrem no final da década de 1970 e início de 1980, acoplando a perspectiva cultural e racial a uma abordagem política.

As referências introdutórias dessa vertente são baseadas na fase de redescoberta do quilombo Palmares⁵ como marco de representação da população negra. É desse período o surgimento do Grupo Palmares, composto por ativistas de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Eles tinham como menção o livro de Édson Carneiro, um aporte que os inspirou a reivindicarem o dia 20 de novembro⁶ como uma data comemorativa, em substituição ao 13 de maio⁷.

Eles também lutaram pela inclusão da história do negro nos livros didáticos, principalmente a história do quilombo Palmares (SILVEIRA, 1997). Esse momento marca a terceira onda de ressemantizações do termo quilombo, tendo Abdias do Nascimento como referência. O autor defendia que “quilombo não significa escravo fugido. Quilombo quer dizer reunião fraterna e livre, solidariedade, convivência, comunhão existencial” (NASCIMENTO, 1980, p. 263).

No decorrer dos anos de 1980, diversas ressemantizações foram surgindo, assim como os primeiros estudos antropológicos sobre as comunidades negras rurais. Segundo Arruti (2006), partes desses estudos estavam relacionados à possibilidade de designar as comunidades negras com a designação do quilombo. Nos anos 1990, uma nova definição é apresentada pela Fundação Cultural Palmares, identificando quilombo como sítios históricos compostos por negros que tinham vestígios materiais do passado (ARRUTI, 2003).

Quatro anos depois, uma nova conceituação foi exibida no seminário “Conceito de Quilombo”, realizado pela mesma fundação. Nesse seminário, temos uma ressignificação de quilombo atrelada à construção identitária:

Aqui começa o exercício de redefinir a sematologia, de repor o significado, frigorificado no senso comum. O estigma do pensamento jurídico (desordem, indisciplina no trabalho, autoconsumo, cultura marginal, periférica) tem que ser reinterpretado e assimilado pela mobilização política para ser positivado. A reivindicação pública do estigma “somos quilombolas” funciona como alavanca para institucionalizar o grupo produzido pelos efeitos de uma

⁵O quilombo Palmares foi “o maior e mais bem estruturado [...] no estado de Alagoas, que chegou a abrigar 50 mil pessoas durante as últimas décadas do século XVII” (LAPS, 2003, p. 1).

⁶Dia da morte do líder Zumbi do Palmares. Com a fundação do Movimento Negro Unificado, em 1978, esses sugerem que a data de 20 de novembro marcasse o Dia da Consciência Negra. No ano de 2011, essa data, conhecida como Dia Nacional do Zumbi e da Consciência Negra, passa a integrar oficialmente o calendário nacional mediante a lei nº 12.519, de 10 de novembro de 2011.

⁷Assinatura da Lei Áurea.

legislação colonialista e escravocrata. A identidade se fundamenta aí, no inverso, no que desdiz o que foi assentado em bases violentas. Neste sentido, pode-se dizer que: o art.68 resulta por abolir realmente o estigma (e não magicamente); trata-se de uma inversão simbólica dos sinais que conduz a uma redefinição do significado, a uma reconceituação, que tem como ponto de partida a autodefinição e as práticas dos próprios interessados ou daqueles que potencialmente podem ser contemplados pela aplicação da lei reparadora de danos históricos (ALMEIDA, 1996, p. 17).

Com essa nova abordagem, temos a ampliação semântica do termo quilombo, que passa a ser relacionado a uma questão de identidade, não se limitando a uma identificação racial, mas sim étnica. Essa nova abordagem traz uma ruptura conceitual entre a definição de quilombo tradicional, que derivou do regime escravista, e a instituição de um novo locus de significado, que se respaldou na diversidade cultural, histórica e política dos grupos.

O Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) foi ao encontro dessa nova vertente e apresentou uma reinterpretação para o termo “remanescente de quilombo”, destacando que:

remanescente é utilizado pelos grupos para designar um legado, uma herança cultural e material que lhes confere uma referência presencial no sentimento de ser e pertencer a um lugar e a um grupo específico. Neste sentido, constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela Antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão (ABA, 1994, p. 81).

Essa conceituação ressalta que se constituir como grupo étnico não exige que o território seja composto majoritariamente por negros fugitivos do sistema escravista. Ela também enfatiza os dizeres do Decreto 4.887/2003 ao presumir os indícios a uma ancestralidade negra atrelada a uma herança cultural histórica.

Conforme nos explica Leite (2000), o documento apresentado pela ABA evidencia a dinamicidade, assim como a diversidade das experiências que compõem a ressemantização. Ele ancora a definição de quilombo no processo de formação social do Brasil, afirmando que quilombo

[...] não se refere a resíduos ou resquícios arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Também não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma nem sempre foram constituídos a partir de uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados (ABA, 1994, p. 81-82).

Diante da negação de tudo que tinha sido conceituado como quilombo, a nova ressemantização proposta pela ABA define remanescente de quilombo como um grupo que, a partir dos seus modos de vida, molda suas práticas de resistência e, com isso,

constrói uma identidade coletiva pautada nas experiências e valores compartilhados no dia a dia e no decorrer de um período histórico. Os laços e vínculos construídos os conduzem à composição de “grupos étnicos”, que não necessariamente estão localizados em espaços isolados, nem relacionados com resíduos do passado e, muito menos, são definidos pelo número de pessoas que os compõem. Contudo, pode significar tudo isso e outras referências, pois se trata de um conceito que se metamorfoseia de acordo com o período histórico, região e ou questões culturais. Da mesma forma,

a ocupação da terra não é feita em termos de lotes individuais, predominando seu uso comum. A utilização dessas áreas obedece à sazonalidade das atividades, sejam agrícolas, extrativistas e outras, caracterizando diferentes formas de uso e ocupação do espaço, que tomam por base laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade (ABA, 1994, p.82).

Conforme aponta Arruti (2008, p.23), a nova ressemantização pautada na concepção de grupos étnicos:

impõe uma definição de remanescentes de quilombos calcada em critérios subjetivos e contextuais, marcados pela ideia de *contrastividade*, por meio da qual um grupo se percebe e se define sempre pela oposição (no caso, o conflito fundiário) a um outro. O conceito de grupo étnico surge, então, associado à ideia de uma afirmação de identidade (quilombola) que é sintetizada pela noção de *autoatribuição*.

Nesse sentido, é essencial a relação entre o conceito de comunidades étnicas apresentado por Weber (1991) e o de Barth (1998). Segundo Weber, a etnicidade é pautada pela união acarretada por interesses políticos. Dessa forma, toda ação comunitária tem um caráter político, que é primordial no interior das comunidades. No que tange aos grupos étnicos, o autor afirma que são

aqueles grupos humanos que, em virtude de semelhanças no habitus externo ou nos costumes, ou em ambos, ou em virtude de lembranças de colonização e migração, nutrem uma crença subjetiva na procedência comum, de tal modo que esta se torna importante para a propagação de relações comunitárias, sendo indiferente se existe ou não uma comunidade de sangue efetiva (WEBER, 1991, p. 270).

Temos aqui a constituição de uma “comunhão étnica”, que, de acordo com o autor, não constitui uma comunidade, mas atua como um elemento facilitador das relações comunitárias, que não são excluídas com as diferenças religiosas ou de dialetos, entre outras.

No entanto, para Barth (1998), a definição de grupo étnico⁸ está relacionada à organização social que irá elucidar a constituição de uma identidade diferenciada a partir de sua relação com outros grupos sociais. Essa identidade à qual o grupo adere pode ser chamada de identidade étnica. Ela será estabelecida como uma maneira de reafirmar laços de solidariedade de um grupo e de situar suas limitações. Nesse sentido, a etnicidade é decorrente dos processos de diferenciação entre grupos que se relacionam. Nessa fase de interação, as classificações e as autotranscrições são criadas e determinarão quais serão as fronteiras sociais e simbólicas.

Essas fronteiras, denominadas por Barth (1998) de “fronteiras étnicas”, estruturam-se a partir da relação com o outro. Elas contribuirão significativamente com o processo de autodefinição dos grupos por meio da manifestação das singularidades que se evidenciam na convivência e no estabelecimento de relações. Essa demarcação, estabelecida pelos sujeitos que afirmam a criação de identidade étnica e os faz se constituírem como grupo coloca em jogo códigos e diferenças culturais para a comunidade no processo de interação social. Nesse sentido, a interação é o principal meio para elucidar e incorporar informações que irão compor a vida do grupo.

Em síntese, pode-se afirmar, a partir das perspectivas de Barth (1998), que os grupos sociais terão como base a maneira como eles são categorizados pelos outros, pois é impossível ignorar essa classificação. Essa relação com o outro e a forma como ele o define é que dará sentido à própria autodefinição.

Nesse contexto, os grupos étnicos podem ser considerados uma categoria social estabelecida por múltiplas diferenças. Eles se constituem por meio da interação com o externo e com a designação do que é significativo para o próprio grupo a partir da diferença demarcada pelo não familiar.

A formação e a continuidade do grupo étnico não podem ser confundidas com a manutenção cultural dos hábitos tradicionais desse. Já que a constituição e proliferação dos mesmos está relacionado à continuação ou não dos limites situados por eles e dos processos de diferenciação estabelecidos entre um grupo e outro. Conforme destaca

⁸ É importante ressaltar que existe uma relação intrínseca entre etnicidade e etnogênese, pois, conforme enfatiza Boccara (2003), a última não pode ser estudada sem levar em consideração a primeira. Assim, é fundamental destacarmos que estamos considerando etnogênese para designar a constituição de grupos étnicos criados a partir de novas identidades ou por meio da resignificação de etnias passadas que foram consideradas extintas e que reaparecem demandando reconhecimento no cenário social.

Barth (1998), a cultura pode ser um elemento de transformação, mas também de inibição, sem provocar o esgotamento das relações solidárias entre um grupo étnico.

Baseados na teoria de Barth, Poutignat e Streiff-Fenart (1998, p. 141) dizem que: “(...) a etnicidade é uma forma de organização social, baseada na atribuição categorial que classifica as pessoas em função de sua origem suposta, que se acha validada na interação social pela ativação de signos culturais socialmente diferenciadores”. Essa visão nos permite afirmar que, no emaranhado de contextos atrelados à história (e, por que não dizer, à cultura?) e à geografia (que se amplia no conceito de territorialidade e não se limita à definição de terra), além das inúmeras particularidades e singularidades atreladas a cada pessoa, esse processo constitui-se em um espaço favorável para a composição da etnicidade de determinado grupo. Esse grupo constituído agrega significado ao seu enredo cultural, criando uma identidade coletiva.

Assim, o processo de construção de uma identidade e de uma organização política se torna o primeiro passo para o reconhecimento étnico de uma comunidade, uma vez que ele cria um sentimento de pertencimento entre os indivíduos, que se identificam como membros de um determinado grupo. Os laços constituídos no território ocupado trazem uma comunhão de características, que contemplam a todos como um mesmo ser. As dessemelhanças de um grupo se conectam e agregam significado, pois são elo de um coletivo autônomo, que reivindica interesses comuns.

É possível afirmarmos que a perspectiva teórica em torno da etnicidade trouxe um rompimento com a definição de quilombo atrelado à rebeldia, à fuga e aos demais elementos do sistema escravocrata. Todavia, essa abordagem não desconsiderou a historicidade dos fatos. Ela agregou as diversidades dos processos de construção identitária e composição de um grupo que, desde o período da escravidão até os dias atuais, vem se ressignificando a partir de cada contexto social, político, econômico e cultural.

Para concluirmos a análise sobre a ressemantização do termo quilombo, é importante atentarmos para o elemento autoatribuição. Conforme afirma Arruti (2003, p.23), “o conceito de grupo étnico surge, então, associado à ideia de uma afirmação de identidade (quilombola) que é sintetizada pela noção de autoatribuição, como ocorreu no caso indígena”.

O processo de conscientização representando a pertença a um grupo étnico é resguardado pelas normas internacionais de Direitos Humanos, a partir da Convenção

169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Essa ratificação legitima a autodeclaração como elemento de reconhecimento de um grupo étnico. Segundo o artigo 1º, item 2, do Decreto supracitado, “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”.

Esse fato expõe a relevância da tomada de consciência dos próprios sujeitos do grupo como coletivo dinâmico respaldado não só na “ancestralidade comum”, mas também na organização política, social, econômica e cultural. Dessa forma:

se a autodeclaração ganha legitimidade, perde sentido a “perícia” de matriz histórica. Ou seja, a necessária vinculação das comunidades com um passado de fuga da escravidão se esvanece. Como esclarece Brandão et al. (2010) independentemente da forma como foi construída a comunidade (fuga, ocupação de territórios sem proprietários, ocupações de territórios abandonados pelos antigos proprietários, heranças, doações etc.), o importante era a existência de uma continuada reprodução material e cultural (JORGE, 2016, p. 21).

É importante esclarecer que a complexidade que envolve a autoatribuição é grande, mas também representa uma conquista no campo da visibilidade e da confiabilidade de um grupo historicamente esquecido. Contudo, Arruti (2003) destaca que a noção de autoatribuição elencada nos marcos legais de forma operacional não leva em consideração a etnicidade como ela deve ser abrangida, com foco nas “fronteiras étnicas”. Que são derivadas de uma série de processos sociais distintos e pautados na interação que envolve encontros sociais, conforme descritos por Barth (1998).

A operacionalização da autoatribuição simplifica o conceito de etnicidade porque leva em consideração apenas um dos elementos da formação das “fronteiras étnicas”. O autor relata que não há dúvidas sobre a legitimidade da autoidentificação. Ele afirma que o questionamento deve ser direcionado para sua generalização, pois, a partir do Decreto 4.887/2003, o autopertencimento passa a ser uma regra na relação do processo de identificação como remanescente de quilombo. Assim, ele não extingue outros critérios, mas passa a ser fator principal da criação do conceito de etnicidade.

Almeida (2002, p. 67-68) afirma que:

Esse dado de como os grupos sociais chamados ‘remanescentes’ se definem é elementar, porquanto foi por essa via que se construiu e afirmou a identidade coletiva. O importante aqui não é tanto como as agências definem, ou como uma ONG define, ou como um partido político define, e sim como os próprios sujeitos se autorrepresentam e quais os critérios políticos organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de

uma certa identidade. Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produtos de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes. Isso é básico na consecução da atividade coletiva e das categorias sobre as quais ela se apoia.

Nesse sentido, defendemos a ideia da autoatribuição como um elemento do processo de construção identitária. Esse conceito não precisa ser elencado como regra ou normativa, mas sim considerado como elemento primordial na composição do grupo étnico. Sendo que o principal ponto a ser considerado é a forma como cada grupo se identifica.

Precisam ser levados em consideração os critérios que historicamente cada sujeito, em interação com os demais, usou para se definir, considerando grupo étnico no sentido mais amplo, conforme conceituado por Barth (1998) e reivindicado por Arruti (2003). Todavia, a discussão sobre tal requisito gera grandes polêmicas e vem sendo alvo de controvérsias no meio acadêmico, assim como no jurídico e no político.

Essas contestações resultaram em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin nº 3239, de 2004), proposta ao Supremo Tribunal Federal pelo Partido da Frente Liberal (atual Democratas). A ação teve como principal questionamento o princípio do autorreconhecimento, conforme veremos no tópico a seguir.

A Adin questiona a constitucionalidade do Decreto 4.8887/2003, argumentando a subjetividade atrelada ao critério da autoatribuição. O proponente da ação alega que o decreto poderá conceder títulos definitivos de terras a grupos que não são quilombolas e que apenas manifestaram vontade de ser enquadrados como tal, abrindo precedentes para o uso da má fé. Todo processo de judicialização perdurou-se por 14 anos, somente no dia 8 de fevereiro de 2018, a ação chega ao fim com a procedência de constitucionalidade do Decreto nº 4.8887/2003.

Contudo, é importante destacar que a vitória estabilizou a situação, mas não significou a garantia de efetivação do direito, mesmo que o Decreto nº 4.887/2003 seja um instrumento de visibilidade das comunidades quilombolas. Ele corresponde à materialização da luta vivenciada historicamente pelas comunidades quilombolas, sejam essas rurais ou urbanas. Além disso, o texto simboliza o reconhecimento de um grupo que vive sob condições extremas de vulnerabilidade socioeconômica (BRANDÃO et al., 2010).

No intuito de conhecer melhor os destinatários do artigo nº 68 do ADCT e, conseqüentemente, do decreto supracitado, consideramos de grande valia adentrar um

pouco na situação socioeconômica desse grupo para mostrar a configuração atual dessas comunidades no território brasileiro.

2.4 Quilombos: usuários em potencial da PAS⁹

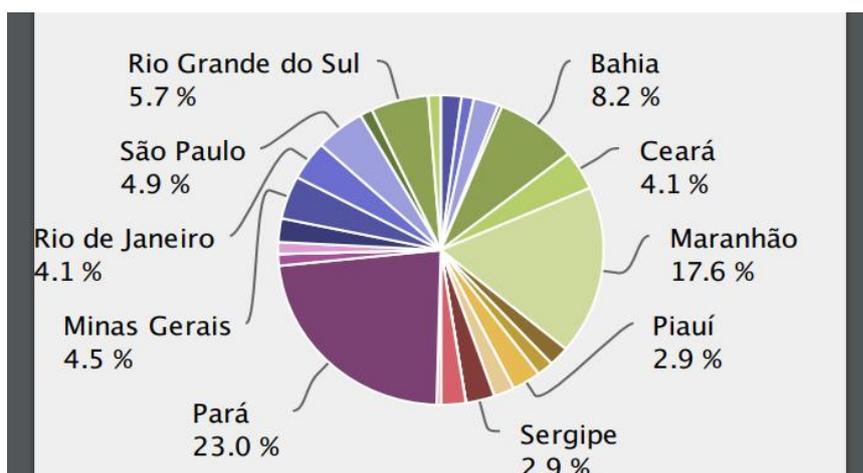
Desde 1988, quando a Constituição Federal reconheceu os quilombolas como sujeitos de direito, até o acesso da primeira comunidade quilombola ao título definitivo de suas terras, houve um grande percurso de construção e desconstrução identitária, assim como de ressemantização sobre o conceito de quilombo. Somente em 1995 tem-se a titulação de uma comunidade quilombola, denominada Boa Vista, localizada na região do Alto Trombetas, na cidade de Oriximiná, no estado do Pará.

Segundo Jorge (2016), foi por meio do Movimento Negro, de intelectuais e organizações não governamentais (ONG), dentre outros, que as comunidades quilombolas passaram a se reconhecer como tais e a acessar o direito de posse definitiva da terra. A partir de então, outras comunidades passaram a reivindicar seus direitos e a se autodeclararem quilombolas, beneficiando-se do artigo nº 68 do ADCT.

De acordo com a Fundação Cultural Palmares (2020), o universo atual de grupos étnicos reconhecidos como remanescentes de quilombos chega a compor um quadro de 3.456 comunidades. Desse montante, 2.798 são certificadas oficialmente pelo Estado brasileiro e possuem a certificação emitida pela Fundação. Desse total, apenas 220 títulos de posse definitiva das terras foram emitidos, beneficiando 294 comunidades e 15.910 famílias quilombolas, distribuídas nas seguintes unidades federativas: Rio Grande do Sul; Bahia; Ceará; São Paulo; Rio de Janeiro; Maranhão; Minas Gerais; Pará; Sergipe; e Piauí.

O Pará é o estado com o maior número de titulações emitidas, conforme mostra o gráfico 1.

⁹ É importante destacar a falta de informação sobre as comunidades remanescentes de quilombo a partir de 2018 com a entrada do presidente Jair Bolsonaro e a destituição da SEPPIR como ministério, além do enquadramento como Subsecretaria do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O fato contribuiu para o desmantelamento da SEPPIR e, conseqüentemente, para o retrocesso no que tange à avaliação e monitoramento das políticas, com prioridade para os remanescentes de quilombos, assim como para o retardamento nas conquistas de direitos e elaboração de políticas públicas para esse grupo. Também se faz necessário enfatizar que não dados atualizados sobre a situação social e econômica das comunidades quilombolas. O que reafirma a necessidade de estudos sobre a temática e reforça a carência de informação, até mesmo dentro da SEPPIR, que fez o último levantamento sobre as comunidades quilombolas em 2017. Ademais, ao ser destituída como ministério, essa perde um banco de dados significativo com a retirada do ar da plataforma que fazia o monitoramento da situação socioeconômica e do acesso dos quilombolas às políticas sociais. Uma perda não só de informações demográficas, mas de avaliação das condições de vida e de acesso às políticas sociais, ou seja, mais uma vez, esse grupo é invisibilizado e colocado às margens da sociedade e da agenda política.

Gráfico 1. Territórios titulados por UF

Fonte: SEPPIR, 2017¹⁰.

De acordo com o INCRA (2019), entre os anos de 2005 a 2018 o instituto teve 1.715 processos abertos para titulação de posse definitiva de terras, sendo que, desses, 278 conseguiram a publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação; 156 comunidades tiveram a portaria de reconhecimento para seus limites territoriais; 86 quilombos que tinham imóveis privados em seus territórios tiveram o Decreto Presidencial de Desapropriação por interesse social; e apenas 124 comunidades tiveram o título coletivo da terra.

Esses dados alertam para dois importantes elementos: 1) as abrangências populacional e geográfica das comunidades quilombolas; 2) a lentidão da Política de Titulação de Terras. Para a análise simples sobre essa política, torna-se relevante ter-se como referência a base dos gastos em torno da regularização fundiária para a apreciação de alguns dados relativos aos recursos destinados à implementação dessa iniciativa.

De acordo com Fiabani (2014), entre 2008 e 2011, o Incra/MDA destinou R\$ 300.282.234 para a regularização fundiária de comunidades quilombolas. Desse total, R\$ 35.600.000 seriam aplicados para reconhecer, demarcar e titular terras e R\$ 264.682.234 para pagamento de indenização das terras que não se encontravam sob posse do poder público.

Com esse investimento, o Incra titulou, em 2008, 27 comunidades, beneficiando 1.109 famílias. Em 2009, três comunidades foram beneficiadas, atendendo 152 famílias. Já em 2010, 12 comunidades receberam o título, somando 667 famílias atendidas. Em

¹⁰ Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=1>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

2011, apenas uma comunidade com 28 famílias conseguiu a titulação. Tudo isso totalizou 42 comunidades beneficiadas até 2011.

Conforme calcula Souza (2016), se for mantido o ritmo das titulações de terras, serão necessários cerca de 209 anos para que todas as comunidades quilombolas certificadas tenham a posse legal de seus territórios. A autora destaca que novas comunidades estão reivindicando o reconhecimento como quilombola na FCP, requerendo seus direitos enquanto povos tradicionais. Conseqüentemente, esse fato amplia o cálculo realizado para mais do que o previsto até o momento. Se analisarmos rapidamente, no período de 2013 a 2017, 16 comunidades deram abertura ao processo de certidão e aguardam visita técnica e mais de 200 estão com o pedido de certificação em andamento (por falta de documentos, não concluíram o processo).

Com isso, em quatro anos, 216 comunidades buscaram reconhecimento. Se, no mesmo intervalo (2008 a 2011), apenas 42 comunidades foram contempladas com a posse definitiva da terra, serão necessários, no mínimo, mais cinco anos com o mesmo montante de titulações para que as novas comunidades sejam beneficiadas.

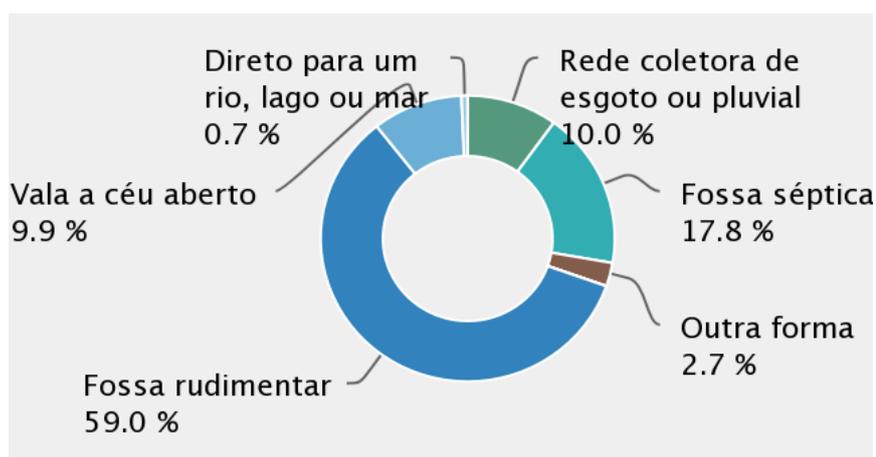
Como podemos observar, a situação de acesso à terra ainda é uma questão que precisa ser debatida e rediscutida na agenda política para que sejam criados mecanismos de efetivação da política de regularização fundiária. Pois, ao analisar o processo histórico de distribuição de terras no Brasil, percebe-se que a população negra, de uma forma geral, foi esquecida e excluída do acesso a este bem material. Com a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a chamada Lei de terras, os negros foram praticamente impossibilitados de ter acesso à propriedade particular, no período de transição da escravidão para o regime do trabalho assalariado. Eles também foram preteridos no acesso ao trabalho agrícola, por *causa do* fenômeno da imigração europeia subsidiada pelo Estado brasileiro a partir do século XIX. Neste período ainda ressoavam, com força, as teorias “científicas” de corte racista que apontavam a inferioridade da população negra em relação aos brancos e atribuíam aos negros a responsabilidade pelo atraso econômico do país (SEPPPIR, 2012a).

Os dados apresentados sobre o tema da terra são apenas uma das diversas dificuldades e carências que as comunidades quilombolas enfrentam. A caminhada para efetivação da proteção social para essa população ainda é longa. Uma vez que a falta de acesso a terra implica no não acesso a outras políticas públicas, como as de produção, a

exemplo do PRONAF, ou mesmo políticas de infraestrutura como de energia elétrica e água. Indica ainda as demandas não atendidas da habitação e segurança alimentar.

É gritante o número de domicílios quilombolas que não contam com rede coletora de esgoto ou pluvial, segundo dados do painel de monitoramento da SEPPIR atualizado até maio de 2017. Mais de 50% das casas utilizam a fossa rudimentar para escoamento sanitário e quase 10% têm seus dejetos despejados em valas a céu aberto, como podemos observar no gráfico 2.

Gráfico 2. Escoamento sanitário das famílias quilombolas



Fonte: SEPPIR, 2017¹¹.

De acordo com a SEPPIR (2017), no período de 2009 a 2013, tivemos um montante de R\$ 161.128.167,00 (cento e sessenta e um milhões, cento e vinte e oito mil e cento e sessenta e sete reais) empenhados para obras de saneamento básico em comunidades quilombolas, conforme podemos observar no gráfico 3. Segundo o único relatório da SEPPIR sobre o Programa Brasil Quilombola, realizado em 2012, até o referido ano, 421 comunidades quilombolas haviam sido contempladas com obras sanitárias, beneficiando um total de 42.481 famílias.

Gráfico 3. Recursos destinados para saneamento em comunidades quilombolas

¹¹ Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=2>>. Acesso em: 8 dez. 2020.



Fonte: SEPPIR, 2017¹².

A carência de acesso a saneamento básico é um dado reafirmado na pesquisa realizada em 2006 por Brandão et al. (2010, p. 24) com 65 comunidades quilombolas. A partir do referido estudo, podemos ver que a infraestrutura dessas localidades é mínima. No quesito saneamento, 28% dos representantes domiciliares entrevistados disseram ser inexistente a presença de redes de coleta de esgoto. Dos sujeitos pesquisados, apenas 3% disseram ter rede pública de esgoto e 68% alegaram possuir fossas, sendo que 38% dessas fossas eram rústicas.

Em 2008, os mesmos pesquisadores realizaram outro estudo semelhante com 79 comunidades, e os dados não apresentaram grandes mudanças. Aproximadamente 45% dos domicílios usavam fossa rudimentar para o escoamento sanitário. Apenas 2,8% disseram que tinham acesso à rede pública de esgoto. O percentual dos que relataram inexistência de qualquer tipo de esgoto foi de 31,1%.

Mais um estudo que nos apresenta a configuração vivenciada pelos quilombolas foi a pesquisa de campo realizada no ano de 2011 pelo Núcleo de Pesquisa, Informações e Políticas Públicas, da Universidade Federal Fluminense (DataUFF). O diagnóstico foi realizado em 161 comunidades quilombolas, de 14 estados brasileiros¹³ que já haviam obtido o título de posse coletiva dos seus territórios. No total, foram aplicados 9.191 questionários que tinham como foco o universo total de famílias residentes nas comunidades quilombolas pesquisadas.

¹² Idem.

¹³ Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás, Bahia, Sergipe, Amapá, Piauí, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Pará.

Das residências que participaram da pesquisa, menos de 1% tinha rede pública coletora de esgoto ou pluvial e somente 1,6% tinha fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto ou pluvial. Ao todo, 40,7% alegaram ter fossa rudimentar. As pesquisas apresentadas dialogam com os dados expostos pela SEPPIR (2017), conduzindo-nos a uma reflexão sobre a precarização das comunidades quilombolas no que tange à infraestrutura. Essa carência, conseqüentemente, atinge a saúde, o espaço de sobrevivência e o bem-estar dos sujeitos que ali vivem. O levantamento também mostra, no decorrer dos anos, como são poucos os avanços da Política de Saneamento Básico.

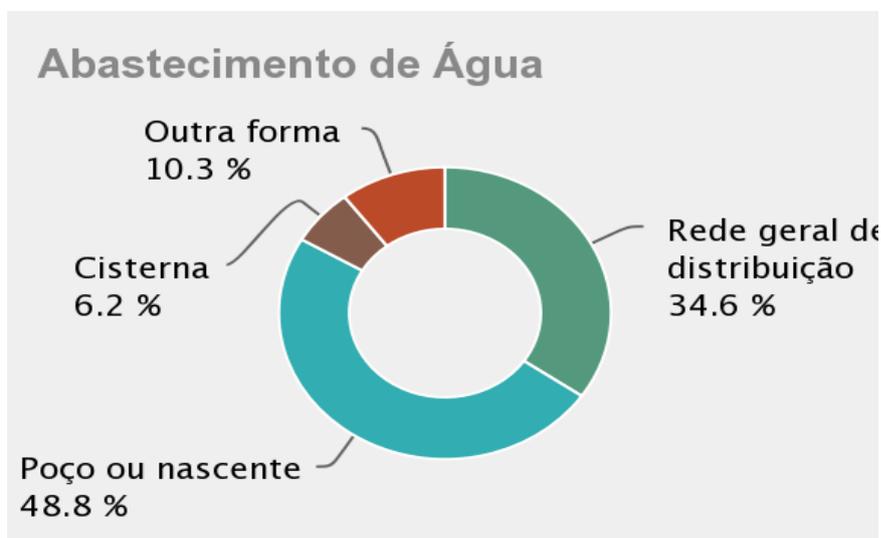
É importante salientar que as ações destinadas a saneamento básico são medidas previstas pelo Programa Brasil Quilombola¹⁴ e são descritas no eixo de infraestrutura e qualidade de vida. Porém, esse item ainda é um dos grandes problemas públicos que assola os remanescentes de quilombos no território brasileiro e tem impacto direto sobre o bem-estar dessa população, impactando a saúde de seus indivíduos.

Em relação às fontes de abastecimento de água, a situação também não é animadora. Quase 50% das famílias quilombolas têm acesso à água por meio de poços ou nascentes, como podemos analisar no gráfico 4. De acordo com Brandão et al. (2010), as principais fontes de abastecimento de água das quase 200 comunidades quilombolas pesquisadas por eles, entre 2006 e 2008, eram rios, córregos e riachos, atingindo 31% do universo total. Apenas 29% dispunham de água ofertada por meio de rede pública. Segundo a Seppir (2017), apenas 26,9% dos domicílios quilombolas são

¹⁴ O Programa Brasil Quilombola foi criado em março de 2004 como uma política de Estado para garantir direitos às comunidades quilombolas, objetivando melhorar as condições de vida desse grupo. As ações foram estruturadas em quatro eixos resultantes da Agenda Social Quilombola (Decreto 6.261/2007): 1. Acesso à terra: implementação e acompanhamento dos processos relacionados à regularização fundiária das terras quilombolas; 2. Infraestrutura e qualidade de vida: execução de obras de infraestrutura que possibilitem melhor qualidade de vida para os quilombolas; 3. Desenvolvimento local e inclusão produtiva: promoção de mecanismos que gerem renda e contribuam para o crescimento e melhoramento do território local; 4. Direitos e cidadania: incentivo à participação popular e formulação de serviços que viabilizem e garantam direitos. Todas as ações eram geridas pela SEPPIR e mais 11 ministérios que compunham os Comitês Gestores: 1. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR); 2. Casa Civil da Presidência da República; 3. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; 4. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; 5. Ministério da Cultura e Fundação Cultural Palmares; 6. Ministério das Cidades; 7. Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; 8. Ministério da Saúde e Fundação Nacional de Saúde; 9. Ministério do Trabalho e Emprego; 10. Ministério da Integração Nacional; 11. Ministério de Minas e Energia. A gestão do programa se estruturava dentro do princípio da descentralização, atuando nos entes federativos via comitês estaduais. O desenho político propunha um diálogo constante com os estados, municípios, representantes das comunidades quilombolas e possíveis parceiros não governamentais. Nessa direção, seria possível atingir o principal objetivo, que era solidificar as bases legais das políticas governamentais direcionadas à população quilombola. Contudo, sua última inserção nos Planos Plurianuais foi em 2011, uma vez que a partir de 2012 o programa deixa de ter aporte orçamentário do governo, ou seja, deixa de ter inclusão orçamentária junto à Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

atendidos pelo serviço público de abastecimento de água. Se o acesso à água tratada já é restrito, o acesso à coleta de lixo é ainda mais deficiente.

Gráfico 4. Formas de abastecimento de água das famílias quilombolas



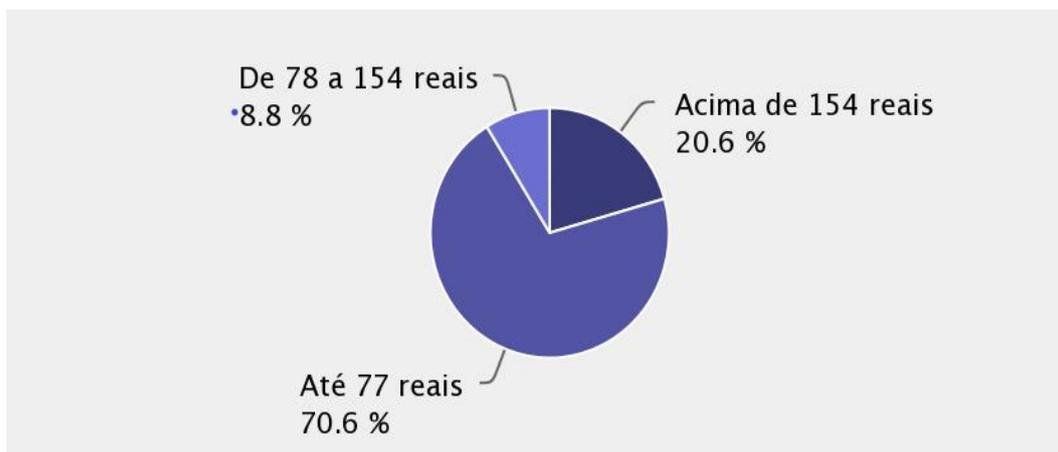
Fonte: SEPPIR, 2017¹⁵.

Mesmo em um contexto de precarização, o número de famílias beneficiadas com energia elétrica ofertada pela rede pública ou por intermédio de um gerador é significativo, chegando a mais de 80%. Esse dado pode ser reflexo do Programa Luz para Todos, do Ministério de Minas e Energia, criado pelo Decreto nº 7.520, de 2011. A iniciativa teve como objetivo levar energia elétrica às comunidades rurais. Ela visava utilizar a energia como propulsora de desenvolvimento econômico e social, contribuindo para a erradicação da pobreza.

No que diz respeito às condições econômicas das comunidades quilombolas, podemos afirmar que elas estão inseridas em uma situação de extrema pobreza, principalmente dentro de um conceito restrito de pobreza, associado somente ao indicador renda. Em mais de 70% dos remanescentes de quilombo brasileiro, a renda familiar não ultrapassa R\$ 77 per capita, conforme é apresentado no gráfico 5.

Gráfico 5. Renda das famílias quilombolas

¹⁵ Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=2>>. Acesso em: 8 dez. 2020.



Fonte: SEPPIR, 2017¹⁶.

Segundo os dados apresentados pela SEPPIR (2017), com base no banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) de 2014, a renda média per capita das famílias quilombolas varia de R\$ 483,00 a R\$ 16,00. Uma renda tão baixa faz com que 80% das famílias quilombolas inscritas no CadÚnico sejam beneficiadas com o Programa Bolsa Família. Até 2014, estavam cadastradas no sistema 82 mil famílias quilombolas, sendo 77,7% situadas na zona rural.

Vale ressaltar que o CadÚnico possui um campo específico relacionado ao pertencimento da família à comunidade quilombola, como requisito obrigatório, definido a partir do ano de 2007. Isso também se aplica aos grupos indígenas e às pessoas em situação de rua¹⁷. Também é importante destacar que o cadastro foi criado com o objetivo de identificar as situações de vulnerabilidade social e econômica das famílias de baixa renda, podendo assim subsidiar propostas de medidas que visem à erradicação da pobreza e, conseqüentemente, da fome. Essa abordagem considera que a pobreza é um dos principais responsáveis pela insegurança alimentar.

Outro dado significativo para conhecermos os sujeitos que constituem os territórios quilombolas é o grau de escolaridade. De acordo com a SEPPIR (2017), 94.531 quilombolas com idade igual ou superior a 15 anos possuem no máximo o ensino fundamental completo. Em 2013, a SEPPIR diagnosticou, por intermédio do CadÚnico, que 24,81% dos remanescentes de quilombos não sabiam ler. Também

¹⁶ Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=3>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

¹⁷ Em 2011, mais 12 grupos de populações tradicionais e específicos foram inseridos no campo 2.07 do formulário de preenchimento do CadÚnico. Para mais detalhe, consultar Guia de Cadastramento de grupo Populacionais e Específicos, 1ª edição, Brasília: 2012.

mapeou que 82,2% desenvolviam atividades agrícolas, extrativistas ou pesca artesanal. O universo pesquisado foi de 2.197 comunidades (sendo 2.040 certificadas e 157 tituladas). Tais dados são importantes para entendermos a situação socioeconômica desses grupos.

No que tange à situação dos domicílios quilombolas, a SEPPIR (2013) fornece a seguinte caracterização: 48,7% das casas possuem piso de terra batida; mais de 55% não possuem água canalizada; 54% não possuem saneamento adequado (rede de esgoto); 33,06% não têm banheiro ou sanitário. Em uma comparação entre junho de 2012 e janeiro de 2013, podemos observar no Quadro 3 que houve um tímido avanço na situação ainda precária dos domicílios quilombolas.

Quadro 3. Caracterização dos domicílios quilombolas

JUL 2012	JAN 2013
63% possui piso de terra batida	48,7% possui piso de terra batida
62% não possui água canalizada	55,21% não possui água canalizada
36% não possui banheiro ou sanitário	33,06% não possui banheiro ou sanitário
76% não possui saneamento adequado (28% possui esgoto a céu aberto e 48%, fossa rudimentar)	54,07% não possui saneamento adequado (15,07% possui esgoto a céu aberto e 39%, fossa rudimentar)
58% queima ou enterra o lixo no território e apenas 20% possui coleta adequada	55,98% queima ou enterra o lixo no território e apenas 21,19% possui coleta adequada
78,4% possui energia elétrica	79,29% possui energia elétrica

Fonte: SEPPIR (2013)¹⁸.

É importante destacar que são poucas as comunidades que têm acesso às políticas e aos programas destinados à habitação, uma vez que, para acioná-los, elas necessitam apresentar um projeto com informações técnicas e dados que apenas especialistas conseguem sistematizar. Por falta de assistência técnica e de instruções na elaboração dos projetos, muitas comunidades não conseguem ter acesso a esse e a tantos outros benefícios.

Se analisarmos o relatório do Programa Brasil Quilombola, disponibilizado pela SEPPIR (2012), podemos constatar que, do total de 2.431 comunidades quilombolas, menos de 2,4% tiveram acesso à política habitacional. De acordo com o relatório, cerca

¹⁸ Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>. Acesso em: 8 dez 2020.

de 2.800 unidades habitacionais destinadas às comunidades quilombolas tinham sido construídas ou estavam em fase final de construção em 2011.

O programa tinha expectativas de que, a partir de 2012, mais 2.049 casas fossem construídas. Porém, segundo os dados apresentados pela SEPPIR (2017), com base em informações da Caixa Econômica Federal referentes aos anos de 2012 e 2013, a meta prevista não foi alcançada. Em 2012, apenas 551 unidades contratadas foram entregues, o que permite dizer que 1.498 famílias deixaram de receber suas moradias.

A partir dos levantamentos realizados, podemos afirmar que poucos são os estudos, relatórios técnicos e avaliações que nos mostram um panorama geral sobre as comunidades quilombolas brasileiras. Uma referência importante é o relatório técnico de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas, publicado pela equipe do DataUFF (2012).

O relatório nos permite conhecer a realidade das comunidades quilombolas, destacando que apenas 28,6% contam com ações de equipes da Estratégia de Saúde da Família. Trata-se de uma proposta governamental que visa reorganizar a atenção básica, composta por uma equipe multiprofissional com médico, enfermeiro, auxiliar ou técnico de enfermagem, agente de saúde, além de profissionais de saúde bucal. No que tange a essas estruturas, somente 14,7% das comunidades contam com esse serviço.

Especificamente no que diz respeito às comunidades remanescentes de quilombo, temos a Portaria nº. 822/GM, de 2006, que modifica os critérios de modalidades das Estratégias Saúde da Família, tal como disposto na Política Nacional de Atenção Básica. Esse dispositivo visa atender às especificidades das comunidades tradicionais e dos assentamentos de reforma agrária brasileiros.

Com tais alterações, todos os municípios com população de até 50 mil habitantes na Amazônia Legal, ou com até 30 mil habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual ou inferior a 0,7, bem como as equipes Saúde da Família implantadas em municípios que atendam população quilombola ou de assentamentos da reforma agrária, com no mínimo 70 pessoas, passaram a receber um acréscimo de 50% no valor dos incentivos repassados mensalmente por equipe, respeitando o número de equipes por município (SEPPIR, 2012, p. 47).

Como podemos perceber, o aumento do recurso não necessariamente significou ampliação no acesso. Esses dados nos fazem refletir sobre a necessidade de avaliações sobre o processo de implementação das políticas públicas como um todo. Esse

panorama também mostra como ainda é distante a universalização da saúde, principalmente para a população em extrema vulnerabilidade social.

A precarização das comunidades quilombolas também pode ser observada nos dados relacionados à educação. Segundo o DataUFF (2012), apenas 9,2% das comunidades possuem escolas que atendem a base secundária do ensino fundamental, ou seja, do quinto ao nono ano. Além disso, 31,1% dos quilombos não possuem transporte escolar público, fator que impossibilita ou dificulta o acesso dos moradores às escolas.

A realidade educacional aparentemente é melhor do que a da saúde, entretanto, ainda há uma defasagem preocupante de escolas nessas comunidades. Em relação à educação primária, a situação é mais satisfatória. A cobertura é de quase 80% dos quilombos pesquisados, segundo as lideranças entrevistadas pelo DataUFF (2012).

No que diz respeito ao acesso aos telefones públicos, 66,5% das comunidades não os possuem, o que conduz a um isolamento brusco com os demais sujeitos não pertencentes ao grupo. Mesmo a internet sendo um dos principais meios de comunicação hoje, somente 5,5% das comunidades fazem uso dessa tecnologia via telecentros. A comunicação é um direito humano, que deve ser garantido a todos. Contudo, quando falamos de comunidades negras, a situação diagnosticada, como se pode ver pelos números acima, é totalmente o inverso (DATAUFF, 2012).

Ademais, num contexto em que as comunidades não possuem os equipamentos básicos das principais políticas sociais, o transporte público é fundamental para que elas possam acessar tais serviços em outros lugares. Da mesma forma, os serviços de comunicação são necessários para minimizar as restrições causadas pela falta de outros serviços e equipamentos sociais. Sem transporte público não há mobilidade e sem mobilidade não há acesso aos direitos, pois não há acesso aos serviços e equipamentos que, geralmente estão centralizados no núcleo central da zona urbana e seguem horários comerciais.

Os dados apresentados são uma amostra da situação em que se encontram as comunidades remanescentes de quilombo do Brasil. Contudo, ainda é preciso elencar um elemento primordial que atinge boa parte as famílias quilombolas: o racismo. Ao se reconhecerem formalmente como quilombolas, elas se assumem diante da sociedade como uma comunidade negra e, conseqüentemente, são expostas a diversas situações discriminatórias.

Conforme descreve Almeida (1987), as famílias negras são invisibilizadas diante da estrutura de dominação da supremacia branca, que tende a classificá-las como “famílias desestruturadas”. Isso ocorre porque, segundo as teorias do século XVIII até meados dos anos de 1970, seria quase impossível a constituição familiar entre os escravos.

A base para uma afirmação tão equivocada como essa era pautada nas opressões dos cativeiros e no suposto desinteresse do escravo em ter uma família, pois na percepção dos opressores, o que reinava era a promiscuidade das senzalas. As famílias extensivas formadas pelos negros, como o samba, os terreiros, a capoeira, entre outras expressões culturais, como as comunidades remanescentes de quilombos, articuladas como mecanismo de resistência e luta, em grande parte foram criminalizadas pelo Estado e ainda são recriminadas pelo ódio dos que se identificam como superiores (ALMEIDA, 2016).

O Estado brasileiro e seus agentes, longe de buscarem a compreensão sobre o significado das relações familiares de tradição afro-brasileira, as redes tecidas para enfrentarem a desproteção e a vulnerabilidade, as formas criativas de suporte ao incessante processo de negatização do “ser negro”, optam pelo uso da violência, por ocultar, invisibilizar o protagonismo dos diversos arranjos familiares plasmados pela herança africana no Brasil (IDEM, s/p).

A situação de vulnerabilidade social em que se encontram as comunidades quilombolas gera impactos significativos sobre suas famílias e exige do Estado medidas para reverter o quadro da extrema pobreza. As mazelas advindas de questões culturais, acirradas por uma desigualdade de classe, são elementos que impulsionam a luta pelo reconhecimento dos “novos” sujeitos de direitos. Com isso, é fundamental a entrada da discussão do assunto nas agendas políticas e na implementação de ações contextualizadas e efetivas.

No intuito de resguardar esses “novos” sujeitos de direito amparados pela Constituição Federal de 1998 e de dar visibilidade para determinados grupos, temos a emergência de algumas políticas sociais que terão, como parte dos beneficiários, os chamados grupos minoritários (negros, indígenas, população LGBT, comunidades tradicionais – em especial, as remanescentes de quilombo). A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como destacamos na introdução, é um exemplo de tal iniciativa. Por isso buscaremos trabalhá-la de forma mais detalhada, principalmente no seu recorte junto aos quilombolas.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DA BENESSE À PERSPECTIVA DE DIREITO

Neste segundo momento, faz-se pertinente lembrar o percurso histórico da Política de Assistência Social no intuito de situar as transformações no entendimento da assistência social, que deixa de ser vista como benesse para a ser analisada em uma perspectiva de direito. Nessa ótica, ela passa a demandar a responsabilidade estatal na viabilização de proteção social dos sujeitos em situações de riscos e vulnerabilidades sociais.

Nesse sentido, o objetivo do capítulo é entender como as comunidades quilombolas se enquadram dentro da Política de Assistência Social. Não é novidade que a assistência social no Brasil é marcada por um histórico de pouca representatividade política, sendo socialmente vista como benemerência. Por conta disso, ela sempre foi uma pauta secundária na agenda governamental. Só em 1988, com a Constituição Federal, a assistência social passou a constituir-se como um direito constitucional. A partir desse ponto, ela começa a ser entendida como um direito do cidadão e um dever do Estado.

Temos nesse momento um deslocamento do modelo meritocrático (moralização e responsabilização dos indivíduos que não fazem por merecer um trabalho) para a seguridade social, contribuindo para uma ampliação de direitos e a universalização do acesso. Essa visão deixa evidente o entendimento da seguridade como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. No qual compete ao poder público organizá-la tendo como um dos objetivos a “universalidade da cobertura e do atendimento” (BRASIL, 1988).

Sendo a saúde regida pelo princípio da universalidade, possibilitando a todos o acesso, independentemente de contribuição. No que tange à previdência, temos uma política contributiva. A assistência social, além de não ser contributiva, também se materializa como universal. Ela se destina “a quem dela necessitar”, sendo considerada uma política intersetorial para acesso aos direitos sociais. Trata-se de um avanço na base teórico-normativa na área da assistência social no Brasil, mas não significa a erradicação de práticas conceituais conservadoras (ALCHORNE, 2013). Práticas essas que silenciaram as discussões que são a gênese da pobreza e da desigualdade social

advindas não só da luta de classes – acirrada com a contradição capital/trabalho – como também enraizadas historicamente por manifestações preconceituosas como o racismo, o machismo, a homofobia, entre outras.

Podemos afirmar que a Constituição brasileira inaugura um grande marco em relação ao sistema de proteção social, responsabilizando o Estado pela garantia de direitos humanos e sociais dos indivíduos (SPOSATI, 2009). Contudo, é necessário entender que a assistência social no Brasil tem sua gênese ligada às ações filantrópicas e clientelistas situadas no campo do favoritismo. Essas iniciativas, ademais, estão vinculadas principalmente às ações da Igreja Católica. É nítido que, no processo de reconhecimento da Política de Assistência Social por meio da Constituição Federal, houve um rompimento significativo com as concepções conservadoras que intitulavam a assistência como ações assistencialistas atreladas a caridade e ações benevolentes.

De acordo com Pereira (2013), os resquícios do conservadorismo da Política de Assistência Social brasileira vêm desde o século XVI, com a Lei dos Pobres, instituída na Inglaterra. Segundo a autora, os critérios contrários à proteção social pública são pautados nessa legislação, que a respalda. Esse normativo resguarda medidas como:

- a) A distinção conceitual entre pobreza e indigência, para focalizar a assistência pública nos mais pobres entre os pobres.
- b) A ativação compulsória dos pobres capazes de trabalhar para atividades produtivas, remuneradas, geralmente providenciadas pelo próprio Estado.
- c) A instituição dos testes de meios ou as famigeradas comprovações de pobreza para selecionar os merecedores da ajuda pública dos não merecedores.
- d) A adoção de condicionalidades e do princípio da menor elegibilidade de acordo com o qual o valor monetário dos benefícios sociais terá de ser menor do que o pior salário (PEREIRA, 2013, p. 15).

Tais ações são fortes elementos que estigmatizam e, conseqüentemente, punem os usuários que necessitam da política. Esses preconceitos são reproduzidos na contemporaneidade, pois, conforme enfatiza Paugam (2003), na modernidade, a pobreza é um *status* social que marca significativamente a identidade daqueles que vivem essa situação. Segundo a autora, a pobreza, além de ser um estado de despossuir, também traz sentimentos de inferioridade e desvalorização.

Nesse sentido, a assistência social voltou-se para os grupos de estratos ocupacionais e para aqueles “esquecidos pela própria sorte”, caracterizados como os “destituídos. Para essa última categoria, restavam apenas as ajudas emergenciais compensatórias, acessadas mediante atestado de pobreza. A assistência social era instituída em ações meramente assistencialistas. É por isso que Simmel (1998) critica a

política de assistência, conceituando-a como uma ação meramente mitigadora, que tem como foco o bem comum a partir de um posicionamento centralista e teleológico e não leva em consideração o interesse de quem seriam seus assistidos, pois:

O fim da assistência é precisamente mitigar certas manifestações extremas de diferenciação social, a fim de que a estrutura possa continuar a se fundar sobre essa diferenciação. Se a assistência se fundasse sobre os interesses do pobre, em princípio, não haveria nenhum limite possível quanto à transmissão, o que conduziria à igualdade de todos. Mas, uma vez que o objetivo é o todo social – os círculos políticos, familiares ou sociologicamente determinados –, não há qualquer razão para ajudar ao pobre senão a manutenção do *status quo* social (SIMMEL, 1998, p.49)

Por muitos anos, os usuários da assistência social foram vistos como beneficiados e não como cidadãos de direitos. Acredito que grande parte dos grupos minoritários ainda se enquadram nessa situação. A assistência social para muitos só se efetiva por meio dos benefícios eventuais, destinados a situações emergenciais extremas, como o caso do auxílio emergência criado por causa da pandemia causada pela covid-19. A rede de proteção mais eficaz ainda é composta por família, amigos e vizinhos. Todavia, esses também podem ser perpetradores da violência. Além disso, é sempre bom lembrar que entre a população mais pobre reproduz a lógica da escassez e não da abundância.

De acordo com Mendosa (2012, p. 49), a assistência social brasileira se constituiu, dentro da relação capital-trabalho, como um “espaço paralelo” entre os indivíduos que estão inseridos no mundo do trabalho (em uma lógica de “cidadania regulada”) e aqueles tidos como os “necessitados”. Ambas as categorias são conduzidas pelo assistencialismo, uma proteção calcada no favor, na qual “o grau de reconhecimento da necessidade social é atravessado pela personalidade do mandante” (SPOSATI, 2006, p. 21). Cria-se assim uma caracterização da assistência como uma benevolência do Estado para grupos e pessoas incapazes, gerando um estigma nos usuários dos serviços. Todavia,

O modelo de proteção social não contributivo é uma direção (ou um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira. Supõe conhecer e enfrentar obstáculos no percurso e também não desistir da chegada, pelo fato de ter que realizar mudanças durante o processo (SPOSATI, 2009, p. 17).

No intuito de romper com o conservadorismo em que a assistência social se constituiu, e na tentativa de efetivar e regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição, institui-se, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Ela

determina que é objetivo da assistência social atuar no “enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (LOAS, 1993). A Loas institui definitivamente a assistência social como um dever do Estado e um direito social não contributivo. Ela ganha respaldo em 1998 com a Política Nacional de Assistência Social e com as Normas Operacionais Básicas, editadas em 1997 e 1998.

Em 2003, a Loas ganha mais amplitude e amparo após a reformulação da Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a partir das deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em dezembro do referido ano. O evento envolveu muitos debates organizados em diversas regiões do país. É importante destacar que nessa mesma Conferência também foi deliberada a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, as Normas Operacionais Básicas que delineiam as bases do SUAS e o seu modo de operacionalização, por meio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 130, que só foram aprovadas em 2005.

A PAS tenta romper com a concepção de caridade aos mais necessitados e atuar no campo da garantia de direitos, trazendo a proteção social como um direito de cidadania. Ela amplia a responsabilidade da proteção social na tarefa de viabilizar as seguranças sociais de sobrevivência, no que tange autonomia e rendimento, o convívio e a acolhida familiar (SPOSATI, 2011). A política tem como princípios:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004, p. 32).

A normativa também tem como norte as diretrizes ancoradas na Loas, que determinam: a descentralização político-administrativa; a participação popular; e a primazia da responsabilidade do Estado tanto em âmbito municipal, como estadual e federal. Ela estabelece o SUAS como o novo modelo de gestão da assistência social. O sistema, assim, configura-se no:

redesenho da Política de Assistência Social e na materialização das diretrizes da LOAS, trazendo de novidade a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com responsabilidades compartilhadas e articulação intersetorial, além da organização dos serviços por tipo de proteção (básica e especial) e por níveis de complexidade. A família é o foco de atenção e o território a base de organização (ALCHORNE, 2013, p. 37).

A PNAS inova a assistência social e traz como pressuposto a territorialização, a descentralização político-administrativa, levando em consideração as diversidades locais. Ela tem o intuito de atender às necessidades sociais e à universalização dos direitos sociais, buscando minimizá-las e tendo como principal objetivo:

Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 27).

Ao ter como base a perspectiva socioterritorial, a PNAS tem suas intervenções direcionadas para as demandas dos diversos territórios que compõem o Brasil (mais de 5.500 municípios com demandas e carências distintas). Esse cenário exige ações mais contextualizadas e que vão ao encontro da realidade vigente dos diferentes grupos populacionais. Por intermédio dessa análise territorial, a política deve contribuir para a reafirmação do reconhecimento de grupos historicamente invisíveis diante do poder público e, na maioria das vezes, excluídos da sociedade. Contudo, “[...] o corte da análise situacional é o da renda relacionada ao território, não do trabalho, com o que se deixa de pensar a proteção social como um sistema amplo, relacionado às demais políticas de seguridade, em especial a previdência social” (BEHRING, 2010, p. 168).

As limitações de implementação da PAS colocam em questão todos os princípios destacados, uma vez que, com a redução de gastos públicos voltados para assistência social, fica inviável a garantia total e incontestável do atendimento às necessidades sociais, pois:

não há recursos suficientes para aplicação na rede de serviços, construindo equipamentos públicos, estruturados e de qualidade, referenciados nos planos municipais e nos territórios, assegurando condições de trabalho aos/as trabalhadores/as da Assistência Social, sigilo no atendimento, autonomia profissional nos procedimentos técnicos, indo além do plantão e, de preferência, com salários dignos (BEHRING, 2011, p. 90).

Esta condição impacta diretamente na ampla publicização dos benefícios, na garantia e na universalização dos direitos, afetando a dignidade humana do cidadão,

retirando sua autonomia e subestimando sua capacidade produtiva. Temos consciência de que é impossível uma leitura da assistência de *per si* sem atentar para as determinações sociais e históricas do significado da assistência como política governamental e para sua imbricação com as relações de classe e com o Estado (SPOSATI, et al., 1989, p. 25). Assim, sabemos que a Política de Assistência Social e demais políticas sociais precisam garantir o mínimo, mesmo que tudo isso não passe de uma “ilusão de acessibilidade aos serviços”, pois a realidade, mesmo após 30 anos, é de “invisibilidade dos excluídos”, principalmente no que diz respeito às identidades estigmatizadas.

A PNAS, em vigor desde 2004, alarga o conceito de usuário da assistência social. Isso significa incorporar, além dos seus sujeitos históricos tradicionais (a população pobre considerada “inapta para o trabalho” que depende diretamente dos serviços públicos), grupos crescentes de desempregados, subempregados e precarizados nos seus vínculos laborais. Esses segmentos, embora “aptos para o trabalho”, são expulsos do reduzido e competitivo mercado formal de trabalho (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2010). Segundo Alchorne (2013, p. 37), a PAS “circunscreve na perspectiva de incluir os invisíveis, conhecer os riscos, as vulnerabilidades; atuar por porte dos municípios; garantir seguranças de sobrevivência, acolhida, convívio ou vivência familiar”.

Nessa nova roupagem da assistência social, a família ganha centralidade no sistema de proteção social. O objetivo é potencializar a garantia de sua sustentabilidade e a dos direitos dos seus membros. Conforme preconizado na NOB-SUAS/2005 (p. 90): “a família deve ser apoiada e ter acesso a condições para responder ao seu papel no sustento, na guarda e na educação de suas crianças e adolescentes, bem como na proteção de seus idosos e portadores de deficiência”. Todavia, tal incorporação conceitual ainda pode ser um limitador no que se refere à implementação da assistência social como um direito, pois não conseguimos saber até que ponto os agentes implementadores conseguem se despir do que conhecem como família para atuarem sem discriminar.

As reconfigurações e identificações de novos arranjos familiares trazem modelos de núcleos há muito tempo existentes, mas invisíveis diante do conservadorismo da sociedade, como é o caso das famílias negras no Brasil. Esses grupos, até meados dos anos de 1970, eram tidos como inexistentes, como nos apresenta Rocha (2004). Essa

realidade atinge diretamente as famílias LGBTQIA+, as famílias quilombolas, as famílias uniparentais, entre outras.

É por isso que é importante destacar as singularidades que abrangem os usuários da assistência social, pois a análise situacional para elaboração da PNAS cita as transformações das famílias brasileiras, mas de uma forma bem restrita. Ela destaca apenas o protagonismo das mulheres como chefes de famílias, desconsiderando as outras inúmeras transformações advindas desde a Revolução industrial no século XVIII.

Podemos afirmar que o preconceito e o desconhecimento são elementos contributivos para a exclusão de diversas famílias que deveriam ser acolhidas pela assistência social. Conforme destaca Yazbek (1993), os excluídos ocupam na assistência social um lugar de reprodução social da subalternidade, pois, mesmo diante dos avanços emancipadores no desenho da política, que contribuíram para o protagonismo dos usuários, ainda persiste a tutela, assim como a dependência desses sob o sistema. Isso ocorre porque essas famílias, tidas como “anormais” pela própria rede, são englobadas dentro de um único processo que as vê por meio da maioria, ou seja, pautando-se em um modelo de família nuclear patriarcal.

Trata-se de um processo, em que as estruturas de oportunidades são geográfica, econômica e socialmente construídas de modo desigual, e aliadas a um conjunto de variáveis, desenham o quadro da pobreza e vulnerabilidades familiares em contextos mundiais, nacionais, regionais, locais (AZEREDO, 2015, p. 98).

Essa desigualdade permeia a realidade cotidiana das famílias negras e, conseqüentemente, das famílias remanescentes de quilombo. A situação de vulnerabilidade social as coloca na linha da extrema pobreza e as caracteriza como usuárias da rede de proteção da assistência social.

De acordo com Pereira (2004), a matricialidade sociofamiliar como destaque da PAS conduz a uma análise estruturada no modelo pluralista de bem-estar social, medida que tende a enfraquecer a assistência social como direito ao mesmo tempo em que retira do Estado a responsabilidade de intervir nas demandas sociais. Essa visão romantiza o conceito de família e não leva em consideração as limitações dessa entidade para a garantia de uma proteção até mesmo dos seus próprios membros. É importante também observar que além dessa família poder ser, em alguns casos, o mecanismo de exclusão do usuário (como acontece nos casos relacionados à orientação sexual).

Nesse sentido, o pluralismo do bem-estar conduz a um fenômeno denominado de familismo, que, de acordo com Campos e Mioto (2003, p. 170), é “uma alternativa em que a política pública considera – na verdade exige – que as unidades familiares assumam a responsabilidade principal pelo bem-estar social”. Institui-se, assim, uma descentralização da rede de proteção social entre as seguintes instituições: mercado (que fica a cargo dos trabalhadores), Estado (de quem dele necessitar) e família (responsável pelos seus membros e suas mazelas). Esta última é a grande responsável pela proteção.

A identificação dos usuários da assistência social ainda é uma limitação para a efetivação da política, pois, embora eles sejam protagonistas, terminam ficando esquecidos, até mesmo nos estudos relacionados à temática. As pesquisas relacionadas à assistência social e aos usuários se restringem à percepção dos “necessitados” da assistência social sobre a rede de serviços, como é o caso da tese de doutorado de Silva (2012), intitulada “Entre a Rebeldia e o Conformismo: o debate com os sujeitos demandatários da Política de Assistência Social”.

Também temos estudos relacionados à identificação da população-alvo a partir do critério da renda per capita da família ou por meio da utilização de variáveis sociais ou individuais, sempre focando na pobreza. Um exemplo foi a pesquisa realizada pelo IPEA em 1999 com o título “Identificação dos Destinatários da Assistência Social e Critérios de Focalização dos Recursos Federais Para Estados e Municípios”. Dessarte, grande parte dos trabalhos existentes sobre a temática abrangem a desqualificação social e os “desqualificados” do sistema apenas pautado em uma ideia: a relação capital versus trabalho. Elas desconsideram três elementos básicos: trajetória, identidade e territorialidade.

Considerar quem são os usuários da assistência social consiste em levar em conta: a trajetória de vida dos indivíduos; a identidade (elemento fundamental para classificar quem são os usuários com identidades estigmatizadas), ou seja, aquilo que lhes agrega significado; e, por fim, a territorialidade, o espaço em que o cidadão vive e no qual foi produzida e reproduzida a exclusão que o conduz a necessitar de uma rede de proteção social (PAUGAM, 2003). Por isso a pobreza, que tanto determina os usuários da assistência social no Brasil, precisa ser analisada como integrante de um processo histórico-cultural que faz parte da vida de cada demandante dos serviços da assistência social.

De acordo com o texto de 1993 da Loas, os usuários ficam determinados a partir dos objetivos da legislação, sujeita a diversas interpretações. A lei determina que:

A assistência social tem por objetivos: a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993).

A partir do objetivo destacado, podemos subentender os usuários como sendo: a família; as crianças e os adolescentes; os idosos; as crianças e os adolescentes carentes; os desempregados; e os deficientes. Contudo, a lei não diz em momento algum quem de fato são esses usuários.

Tanto a NOB-SUAS de 2005 quanto a de 2012 também não expressam em momento algum quem são os usuários da assistência social, mesmo citando o termo diversas vezes (41 vezes, precisamente). Esse elemento nos conduz a refletir sobre a fragilidade do desenho político da assistência social no que tange às normas e às leis que definem os caminhos da implementação da proteção social. Tentou-se abarcar todas as categorias (criança, adulto e idoso), mas não se definiram as especificidades desse público tão amplo e diversificado. Eles são vistos apenas como indivíduos que, por algum motivo, farão parte do serviço de assistência social.

Se levarmos em consideração a NOB-RH-SUAS de 2006, podemos afirmar que os usuários da assistência social também são as famílias referenciadas, ou seja:

aquela que vive em áreas caracterizadas como de vulnerabilidade, definidas a partir de indicadores estabelecidos por órgão federal, pactuados e deliberados. A unidade de medida “família referenciada” é adotada para atender situações isoladas e eventuais relativas a famílias que não estejam em agregados territoriais atendidos em caráter permanente, mas que demandam do ente público proteção social.

As famílias referenciadas podem ser caracterizadas como aquelas que ainda estão na invisibilidade, como é o caso das famílias quilombolas, pois essas não estão localizadas dentro do 'território de referência (agregados territoriais atendidos) para o atendimento', mas ainda assim são identificadas e deveriam passa a ser atendida como família referenciada, mesmo que esteja fora do território de referência.

De acordo com Resolução nº 11 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), publicada em setembro de 2015, os usuários:

são cidadãos, sujeitos de direitos e coletivos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal, que acessam os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Mais uma vez, temos uma definição ampla que tenta caracterizar o usuário como familiar, alguém conhecido e que terá seus direitos garantidos. Se esse indivíduo sair do perfil determinado, porém, ele será incluído no sistema como um subcidadão. Tal definição vai ao encontro dos preceitos das NOB-SUAS de 2012, que também define o usuário como aqueles indivíduos ou famílias que estão em situação de vulnerabilidade social, com precária ou nenhuma condição de acesso aos serviços públicos e que estão com os vínculos familiares ou sociais fragilizados ou rompidos. A mesma normativa, contudo, enfatiza a necessidade de garantir uma proteção ativa, ou seja, uma ação que não coloque o usuário em uma situação de tutela, mas em uma condição de autonomia e protagonismo.

Segundo a Resolução nº 11 do CNAS (2015), os usuários têm os seguintes direitos: atendimento, assessoramento e garantia de direitos para fazer uso das suas prerrogativas; informações e orientações sobre os serviços no âmbito da Política de Assistência Social; e garantias de usufruir dos serviços com qualidade. Entretanto, não fica determinado ser direito do usuário propor serviços que atendam suas necessidades.

A autonomia do usuário é desconsiderada na parte mais importante da política: a sua materialização. A participação do usuário, até mesmo com as orientações da resolução do Conselho Nacional de Assistência, só é concebida a partir de organizações coletivas, não levando em consideração a carência de formação política da população brasileira e não permitindo aos usuários terem uma condição de resiliência dentro do contexto das suas realidades.

Já a PNAS tem como principais usuários os indivíduos e famílias que se encontram em estado de vulnerabilidade social, tais como:

[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e

alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004).

É no grupo dos sujeitos com identidades estigmatizadas em termos étnicos que se encontram as comunidades quilombolas. Trata-se de usuárias em potencial da Política de Assistência Social, pois a realidade que permeia as famílias quilombolas é, em geral, de extrema pobreza e vulnerabilidade social. Os indicadores que nos permitem comprovar tal afirmação foram elaborados pelo DataUFF (2012, p. 6), levando em consideração a renda per capita e as carências sociais. Esse levantamento atestou a vulnerabilidade da população quilombola.

Os graus de vulnerabilidade dos domicílios foram construídos da seguinte maneira: **não vulneráveis** – população com rendimento domiciliar *per capita* superior a 60% do valor da mediana e sem carências sociais, **vulneráveis por carências sociais** – população com ao menos uma das carências sociais, porém com rendimento domiciliar *per capita* superior a 60% da mediana, **vulneráveis por renda** – população com rendimento domiciliar *per capita* inferior a 60% da mediana, porém sem carências sociais e **vulneráveis por renda e por carências sociais** – população com rendimento domiciliar *per capita* inferior a 60% da mediana e com ao menos uma das carências sociais listadas (grifos do autor).

Com a aplicação dos indicadores, o DataUFF (2012) diagnosticou que a renda domiciliar per capita dos quilombolas é extremamente baixa. Mesmo com aportes de programas sociais, eles dificilmente atingem uma renda superior a R\$ 70,00 (setenta reais), conforme apresentamos mais detalhadamente no tópico 2.3 do capítulo anterior.

Para além da renda, a pesquisa realizada pelo autor nos mostra as carências sociais dessa população, vinculadas à ausência de esgotamento sanitário e de coleta de lixo em quase todas as comunidades do país. As moradias são precárias, com construções inadequadas. Outro dado que atesta a extrema pobreza vivenciada por essas comunidades é o quadro de insegurança alimentar grave, relacionado à baixa qualidade dos alimentos e/ou à ausência desses nas refeições do dia. Essas informações confirmam o elevado grau de vulnerabilidade das comunidades e, portanto, a necessidade emergencial desse grupo ser coberto pela PAS e pelas demais políticas e programas governamentais que atuam para a efetivação do bem-estar social e da erradicação da extrema pobreza.

Contudo, deve-se questionar a imagem que os gestores e implementadores criam em relação aos remanescentes de quilombos. Será que eles são vistos como sujeitos de direitos, como usuários da assistência social, ou são tidos apenas como beneficiários?

A imagem do outro é uma construção criada por nós a partir da nossa visão de mundo. Segundo Larrosa (1998, p. 8), as imagens que produzimos em nossas mentes, assim como o modo como elas operam, conduzem a um sistema de classificação e de exclusão do outro que se distingue de nós. Os diferentes são “engessados em [...] aparatos pedagógicos, assistenciais ou terapêuticos”. Esse enquadramento pode incluir assim como excluir, o que nos leva a questionar:

É possível o convívio das diferenças e da solidariedade intersocial de indivíduos, grupos, segmentos de grupos e de sociedades que não necessariamente se pensam em separado ou carregam consigo uma cultura própria e singular? Se no passado o outro era de fato diferente, distante e compunha uma realidade diversa daquela de meu mundo, hoje, o longe é perto e o outro é também um mesmo, uma imagem do eu invertida no espelho, capaz de confundir certezas pois, não se trata mais de outros povos, outras línguas, outros costumes. O outro hoje, é próximo e familiar, mas não necessariamente é nosso conhecido. O desafio da alteridade é assim, mais contundente agora do que no passado, em que a imposição pela força era suficiente para definir hierarquias e papéis, subjugando em nome de princípios científicos, morais e religiosos (GUSMÃO, 1999, p. 44-45).

O desafio de perceber a diferença do outro é também um obstáculo na execução da Política de Assistência Social, uma vez que desconsideramos as particularidades que constituem cada usuário/sujeito e criamos uma imagem de unificação desses, sem levar em consideração o protagonismo desses indivíduos.

A XI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2017, trouxe o usuário para o centro do debate, tendo como respaldo o II Plano Decenal, que elegeu os usuários, assim como a realidade de vida deles, como o núcleo da assistência social. Contudo, historicamente essa análise foi invertida, centralizamos a discussão da assistência social nos modos de operacionalização, da participação popular e do controle social, mas esquecemos de debater quem são as pessoas que demandam os serviços oferecidos pela rede de proteção social.

Essas pessoas se enquadram em um único perfil? Estamos qualificados para resguardar os direitos daqueles que saem da moldura do que determinamos como usuários? Acredito que a resposta seja não. Não estamos preparados para resguardar os direitos quilombolas, pois desconsideramos sua existência como sujeitos. Negamos sua identidade e atribuímos uma nova, a de um homem ou mulher, criança ou adolescente, jovem ou idoso que necessita de atendimento, sem levar em consideração os significados existentes na construção do seu ser. “Tratamos aqui de uma espécie de “cultura política” que nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a

uma classe. Tratamos de uma forma de ocultar o conflito e a resistências e de legitimar a dominação” (YAZBEK, 1993, p. 41).

Conforme podemos observar, são poucos os avanços desde a Loas em 1993 até a PNAS em 2004 e as NOB-SUAS em 2012 no que tange aos usuários da assistência social. A situação persiste mesmo com a ampliação da PAS sobre os sujeitos que devem receber a proteção resguardada pela assistência social.

Tanto o debate dos usuários como os objetivos da assistência social ficaram muito limitados no projeto final da LOAS. O primeiro projeto foi vetado integralmente por pelo presidente Collor. Além das limitações estruturais e conjunturais, que tangem na impossibilidade de acabar com a desigualdade de classe e erradicar a questão social e; o direcionamento que ela recebe em cada governo (mais focalista, seletiva, menos financiamento, como vem ocorrendo atualmente no desgoverno que estamos vivenciando).

A definição e a garantia do protagonismo do público-alvo dessa intervenção ficam à mercê da centralidade dada aos executores da política. Estes definem as medidas socioassistenciais, dizem quem são os necessitados e reproduzem uma lógica de “coitadismo” sobre a assistência social, que vem desde sua criação. Além de determinarem a identidade de quem necessita do sistema em prol de uma dada padronização dos usuários.

Isso tem relação com a própria direção que a política de assistência social pode assumir a depender da correlação de forças: se mais universalista ou mais focalista. Num contexto de radicalização neoliberal temos tendências cada vez mais focalistas e seletivas e conseqüentemente ações que tendem a tratar o usuário de forma mais generalizada. Por isso o conceito de usuários nas normativas precisa considerar a determinação fundamental de classe social e as determinações de opressões, associadas ao processo de formação sócio-histórica.

Por fim, é importante destacar que o termo usuário na assistência social varia de estudo para estudo, assim como nas normativas e legislações existentes. O conceito vai desde as classes subalternas – citado pela Yazbek em 1992 na sua tese de doutorado e publicado em 1993 para se referir ao grupo dos que acorrem à assistência social – aos desqualificados sociais, citados por Paugam (2003) por causa das discriminações que recebem. Também vemos termos como os desassistidos, como nomeado pela Sposatti

(1986). São vários ângulos de análise que vêm desde o final dos anos 1980 até a contemporaneidade, com os tidos como a ralé brasileira como definiu Souza (2009).

São raros, porém, os trabalhos que destacam a identidade dos usuários dentro de uma análise histórico-cultural, fato que reforça uma política de pobre para pobre, desqualificando os usuários como protagonistas. Essa generalização do termo usuário, limitado a um ângulo, também ocorre com a proteção social. Essa, desde 1988, vem sendo amplamente debatida, mas, ao mesmo tempo, tem sido banalizada e/ou direcionada como responsabilidade apenas da assistência social. Ela também vem sendo romantizada, a partir de uma lógica utópica de solidariedade e de família perfeita, que sempre acolhe, protege e cuida. Desconsidera-se os diversos casos de famílias que são as responsáveis pela exclusão dos usuários em estado de vulnerabilidade e/ou risco social.

3.1. A proteção social e o sistema de implementação da Política de Assistência Social por intermédio do SUAS

Faz-se necessária uma introdução conceitual da proteção social, mesmo sabendo que tal discussão é ampla e que socialmente foi sendo construída e reconstruída a partir de ideologias distintas. É fato que a sociedade humana, independentemente do sistema vigente, sempre conseguiu estruturar algum tipo de proteção para quem precisavam de algum tipo de ajuda. Essa proteção varia, podendo ser mais simples, advindas da própria família, ou mais complexas, sendo executada por meio de instituições especializadas, como é o caso dos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS).

Todavia, o mais importante é entendermos que, no decorrer da vida humana, temos diferentes formas de proteção social, que acontecem “como processo recorrente e universal”, independentemente do tempo e do espaço. Todavia, é no período do desenvolvimento industrial, que temos o surgimento da chamada “questão social”. Nesse momento, os modos de proteção social sofrem significativas mudanças. Eles saem da esfera individual e ganham espaço público, sendo legitimados por ações, mesmo que simplórias, do Estado. Tais transformações são necessárias por causa da

grande pauperização acarretada pela Revolução Industrial – fator que irá causar custos sociais expressivos (YAZBEK, 2010).

Nesse cenário, temos o surgimento de uma população urbana que sofrerá com os reflexos da questão social como: desemprego, fome, moradias precárias, entre outros. Para enfrentar todos esses problemas, outras formas de sociabilidade e de organização da sociedade são criadas (associações, sindicatos, partidos políticos) em busca de melhores condições de vida.

Com o desenvolvimento da industrialização e urbanização são institucionalizados no âmbito do Estado mecanismos complementares ao aparato familiar, religioso e comunitário de proteção social, até então vigente, configurando a emergência da Política Social nas sociedades industrializadas (YAZBEK, 2010, p. 3).

Em síntese, podemos afirmar que novas formas de proteção social são implementadas no advento da questão social. Elas tomam uma proporção mais coletiva do que individual, destacando-se como um problema de Estado, e não só de família. Nesse sentido, elas saem da esfera moral e ganham uma abrangência política.

Para Viana e Levcovitz (2005, p. 17), a proteção social consiste “na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência”. Em consonância com Girotti (2000), os autores destacam que a proteção social, assim como as políticas sociais como um todo, está associada às necessidades humanas e à busca pela garantia da segurança individual e/ou familiar dos indivíduos. A satisfação de tal proteção pode ser realizada pela intervenção de atores públicos e privados que precisam prover o auxílio dos necessitados.

Segundo Di Giovanni (1998), o sistema de proteção social nada mais é do que uma maneira que a sociedade encontra para proteger seus membros, podendo ser institucionalizada ou não. Contudo, a constituição desse sistema dependerá de algumas vicissitudes da vida humana (de ordem natural ou social), como: infância; velhice; doença; privações financeiras; necessidades. Dessa forma, as sociedades constroem suas redes de proteção social de acordo com suas realidades e com o modo com que se relacionam com o Estado, com a própria sociedade e com o mercado. Essa estrutura possibilita afirmar que em todas as épocas existiu alguma forma de amparo aos cidadãos.

Todavia, é importante compreender que o sistema de proteção social criado tanto na esfera pública como privada terá influências do período histórico vivenciado. Por isso, em alguns momentos históricos, essa proteção poderá se tornar uma tutela que exclui o indivíduo, pois o impossibilita de ter autonomia e participação ativa.

Se analisarmos cronologicamente o conceito de proteção social dentro da lógica do público é possível identificar que esse sistema é estruturado inicialmente em dois momentos: pós-1930 e pós-1988. No primeiro (1930 a 1943), temos a gênese do sistema de proteção social no Brasil, marcada pela “conquista dos direitos sociais”, principalmente nas áreas previdenciária e trabalhista. Nessa efervescência, temos grandes transformações sociais, políticas e econômicas associadas ao modo de produção, que sai da economia agroexportadora para a urbano-industrial (CRONEMBERGER E TEIXEIRA, 2015). As transformações também possibilitaram uma mudança conceitual no que tange ao sistema de proteção social, sendo este definido como um

conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura dos riscos sociais, garantia dos direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza (CARDOSO JUNIOR & JACCOUD, 2005, p. 194).

No que diz respeito a esses conjuntos de ações governamentais, podemos destacar a formação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Iniciativa que tem sua estrutura similar ao que foram as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP). A única mudança significativa foi a forma de organização, que, na primeira, deu-se por categoriais profissionais e, na segunda, por empresas e com gestão exclusivamente feita pelo Estado. Em seguida (1943), temos uma ampliação dos aparatos legais que respaldavam o trabalho, o que possibilitou a Consolidação das Leis Trabalhistas (DRAIBE, 1990).

Todas as iniciativas elencadas se fizeram necessárias diante das demandas gestadas com o desenvolvimento industrial, mesmo que tardio, no Brasil. Se observarmos, nessa primeira fase pós-1930, as medidas de proteção eram destinadas apenas àqueles inseridos no processo de produção. O objetivo era garantir a acumulação capitalista. As políticas sociais eram estruturadas a partir da política econômica, fator que delineará as características do nosso sistema de proteção social (SANTOS, 1979).

Ele será pautado em uma “cidadania regulada”, que conduzirá uma “proteção limitada” e uma não proteção aos considerados “pré-cidadãos”.

Assim sendo, a proteção social institucionalizada no Brasil nasce tendo como aparato o seguro social, no qual apenas os sujeitos inseridos formalmente no mercado de trabalho e reconhecidos pelo Estado tinham resguardada algum tipo de proteção governamental. Conforme relata Jaccoud (2009), o seguro social possibilitou um avanço da proteção na medida que contribuiu para retirá-la do campo da filantropia e da meritocracia. Contudo, esse sistema seletivo inviabilizava a universalização.

Segundo Cotta (2009), podemos dizer que nesse período a compreensão de proteção social estava interligada ao protótipo do que seria o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a proteção social dava-se em torno da eficiência e da autonomia individual. O papel do Estado era mínimo, paliativo e executado em situações extremas, nas quais a relação do indivíduo com o mercado já não era possível. Assim, o Estado deveria garantir a “dignidade humana” com a qual o sujeito não conseguia arcar.

Eis que temos uma culpabilização dos indivíduos e a proteção social é tida como uma questão moral, que precisa ser garantida pelos homens que prezam pela honra das suas famílias. Trata-se de um conceito conservador, que se reconfigura nos anos 2016 diante do quadro político em que o Brasil se encontrava e que vem se ampliando com a entrada de um presidente militar e evangélico da extrema direita.

Ainda nessa primeira fase, temos, entre os anos de 1966 a 1971, uma ampliação legislativa que favoreceu a ampliação do sistema de proteção social brasileiro. Segundo Draibe (1990), é nessa época que se estruturam as instituições que se responsabilizaram pela oferta de bens e serviços sociais dentro das áreas de educação, habitação, saúde, assistência social, previdência e trabalho. Temos, nesse momento, a constituição do PIS/Pasep e do FGTS. A assistência social ainda não era institucionalizada. Sua oferta era realizada por programas pontuais, desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Alimentação (Inan), pela Legião Brasileira de Assistência (LBA) e pela Fundação do Bem-Estar do Menor (Funabem).

Apenas no final da década de 70 é que temos uma mudança significativa em relação às políticas sociais. Nesse período, busca-se uma “reaproximação do Estado com a sociedade” (PEREIRA, 2000, p. 144). Podemos dizer que, com a mobilização e a reivindicação dos movimentos sociais, o Estado é pressionado a incluir na agenda

governamental medidas de enfrentamento das mazelas sociais vigentes, principalmente com a crise do modelo do chamado “Milagre Econômico”.

Para Draibe (1990), é a partir desse momento que surge a tentativa de reordenamento das políticas sociais, por meio de uma fundamentação do direito e não mais do assistencialismo. Essa medida é legitimada em 1988 com a Constituição Federal, possibilitando um novo marco para o sistema de proteção social, pautado na seguridade social. “Desta forma, a Seguridade Social articulando as políticas de seguro social, assistência social, saúde e seguro-desemprego passa a estar fundada em um conjunto de políticas com vocação universal” (IPEA, 2007, p. 17).

Com isso, no pós-1988, temos um sistema de proteção social que se destaca pela ampliação da responsabilidade pública e por uma tentativa de rompimento dos princípios da meritocracia e da filantropia, que conduziam a práticas existentes dentro da estrutura produtiva. Também ocorre o fortalecimento de garantias legais do sistema de proteção e dos direitos sociais para além dos inseridos no mercado de trabalho e que eram contribuintes. Temos assim, a passagem de um sistema seletivo para a tentativa de serviços universais.

[...] Assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social. É importante frisar que estas políticas integram um campo próprio de relações que envolvem, além da participação de instituições especializadas, outros agentes e processos extremamente complexos, sempre permeados pela incerteza (DI GIOVANNI, 1998, p. 11).

Vale destacar as incertezas frisadas por Di Giovanni (1998). A ampliação de responsabilidade do Estado, assim como a institucionalização da proteção social, não significa sua efetivação. Sabemos que todo esse sistema sofre influências políticas, econômicas e sociais que ditam como será a implementação dessa proteção. Ela ora terá um caráter emancipador, ora terá um caráter punitivo e conservador. Ora será apenas uma proposta escrita em um papel que não se materializará no cotidiano do cidadão, ora será ações estruturadas em políticas e programas sociais.

Dentro dos princípios constitucionais, o sistema protetivo deveria permitir “aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sobre múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental, entre outros” (YAZBEK, 2010, p. 4). Todavia, “o reconhecimento da Assistência Social como campo de proteção social pela Constituição Federal de 1988 por si só não garante que esta se

opera como campo pleno de defesa e garantia de direitos” (DE CARVALHO e MOLJO, 2018, p. 154). Verifica-se, em cada momento histórico, uma configuração protetiva diferente, que nem sempre irá atuar na garantia de direitos.

Na década de 1990, por exemplo, tivemos uma reforma gerencial do Estado que buscava estabilidade econômica por meio de modernização tecnológica, liberalização do comércio, privatizações e reforma tributária (PEREIRA, 2004). É a partir dela que o Estado brasileiro passa a generalizar em seus processos de gestão os parâmetros de eficácia, eficiência e efetividade, com destaque para a eficiência dos recursos públicos, o que aponta para uma leitura neoliberal de mercado. Consideramos este é o principal argumento utilizado fortemente na gestão pública, principalmente nos dias atuais, para justificar que contingentes da população não tenham atendimento territorializado, como as comunidades quilombolas, pois, em nome da eficiência dos recursos públicos, o Estado não oferta serviços e equipamentos nas comunidades com o discurso que não há população suficiente, então o referenciamento vai para a cidade. Com esse discurso, poucos foram os CRAS Rurais, CRAS Quilombolas, CRAS Indígenas, CRAS Itinerantes criados.

Verificou-se ainda a redução do Estado para atendimento da área social, culpabilização dos indivíduos, ampliação das instituições não governamentais e políticas sociais centralizadoras e seletivas. Essas medidas afetaram diretamente a Política de Assistência Social e o sistema de proteção social.

Na década de 2000, houve uma proteção respaldada pelas condicionalidades, via programas de transferência de renda, que tinham como objetivo reduzir a pobreza. Exemplos de tais iniciativas são: Bolsa Escola; Vale Gás; e Bolsa Alimentação. Esses programas foram condensados e transformados no Programa Bolsa Família com intervenção direta no grupo familiar.

Segundo Teixeira (2010), a família, que sempre foi a base da proteção social primária, é instituída como foco nas políticas sociais. Nesse sentido, ela é instaurada como ponto de apoio do Estado no processo de efetivação do sistema de proteção social. Temos assim uma coligação da proteção social no âmbito público (Estado) com o privado (família), porém de forma institucionalizada. Essa mudança ganharia destaque especial nas políticas de saúde e de assistência social.

De acordo com Cronemberger e Teixeira (2015), essa mudança contribui para uma inibição da montagem da proteção social secundária, além de retornar o cuidado

com os seus pares para o espaço primário. Tendo como base as reconfigurações no sistema de proteção social, podemos defini-lo como um conjunto de iniciativas individuais ou coletivas, em âmbito público ou privado, em estruturas simples ou complexas, que buscam socorrer indivíduos ou famílias com algum problema. A dificuldade pode ser social, econômico e/ou cultural. Ela deve colocar em situação de risco ou de privações sociais e afetar a dignidade humana. O mesmo problema se configurará de acordo com o momento histórico de cada região e cultura.

No intuito de efetivar o novo sistema de proteção na área da assistência social, em 2003, na IV Conferência Nacional da Assistência Social, é deliberada a construção do Sistema Único da Assistência Social. A iniciativa direcionou os princípios da PNAS/2004, que determina como uma das funções da assistência social a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial. Consolida-se dessa forma a assistência social como “política de proteção social se produz na materialização da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios no cotidiano da população usuária” (DE CARVALHO e MOLJO, 2018, p. 164), conforme veremos a seguir.

Esses elementos nos conduzem a uma nova reflexão sobre a contemporaneidade. Em tempo de neoconservadorismo e de crises, essa proteção está ameaçada. Os direitos são retirados da esfera pública e elevados ao privado. Atribui-se ao indivíduo ou à família a responsabilidade protetiva, mesmo que esses estejam desprovidos dos meios que lhes permitiriam realizar a autoproteção. Temos assim a reconstituição de um sistema de proteção social primário, que passa atuar no espaço público em nome de uma solidariedade humana. Com isso, reforça-se a minimização do que seria o papel do Estado na garantia dos direitos dos cidadãos brasileiros.

3.2. A proteção social dentro da Política de Assistência Social

Como já relatamos, é a partir de 1988 que a assistência social se constitui como política social de direito, sendo engendrada na Constituição Federal e reafirmada na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e pela regulação do SUAS. Conforme preconizou em 2004 a PNAS, a assistência social se materializa como uma política de proteção social que deve garantir

segurança de acolhimento, seja de rendimento seja de autonomia, assim o acolhimento e o convívio ou convivência familiar. Segundo a política:

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã (BRASIL, 2004, p. 24).

Para a PNAS (2004), a conquista da autonomia pelos usuários é um objetivo da assistência social. Contudo, alguns indivíduos, por decorrências naturais das fases da vida, não conseguem alcançá-la, seja por um período seja por toda vida. É o caso, por exemplo, de crianças, idosos ou deficientes.

No que tange à segurança de acolhimento, há uma tendência de operar com o provimento de necessidades humanas, seja na garantia do direito à alimentação, à moradia, vestuário, seja na mitigação de qualquer outra carência relacionada à vida humana. Esse acolhimento também pode estar associado à necessidade de afastamento do núcleo familiar ou dos indivíduos da família por motivos de “violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade” (BRASIL, 2004, p. 25), assim como por desastres naturais ou pelo fato de destituição e abandono.

Outra garantia da política de assistência social é a busca da segurança da vivência familiar. “Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações” (BRASIL, 2004, p. 26). De acordo com a política, a sociabilidade da vida é marcada por construções culturais, subjetividades, processos civilizatórios, identidades diversas, sendo que todas as formas de obstáculos criadas por “discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano” (BRASIL, 2004, p. 26) e devem ser combatidas resguardando as dimensões multiculturais, intergeracionais e interterritoriais de todos os sujeitos.

A gestão da política deve garantir essas seguranças através de:

- segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: [...]benefícios continuados e eventuais que assegurem: proteção social básica a idosos e pessoas com deficiência sem fonte de renda e sustento; pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências; situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial às mulheres chefes de família e seus filhos;
- segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de

convivência para os diversos ciclos de vida, suas características e necessidades;

- segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas (BRASIL, 2004, p. 33-34).

Como podemos perceber, as ações da assistência buscam garantir aquisições, tanto materiais, como sociais e socioeducativas. Todas têm o intuito de atender às necessidades básicas dos sujeitos que delas necessitam, resguardando autonomia e protagonismo. Busca-se atender às causalidades sociais e à universalização dos direitos sociais. Dessa forma, a proteção social via assistência social tem como foco atender às necessidades relacionadas às vulnerabilidades e aos riscos sociais que as famílias e indivíduos enfrentam decorrentes das carências sociais, econômicas e culturais que são perpendiculares às questões relacionadas a gênero, raça, etnia e religião. Porém, essas questões ainda são minimizadas dentro da assistência social. Há uma indiferença no que tange a renda, a ideia de vulnerabilidade ou risco social ao englobar uma totalidade amplamente heterogênea no escopo de “população pobre e extremamente pobre”. Caracterizando como usuário da assistência apenas os pobres ou miseráveis.

De acordo com a NOB-SUAS (2012), a oferta da proteção social tem como princípios éticos resguardar incondicionalmente a liberdade, a dignidade humana, a integridade física, moral e psicológica. Ela busca também garantir a defesa do protagonismo e da autonomia do usuário sem práticas assistencialistas e clientelistas. A estrutura tem ainda o objetivo de ofertar serviços, programas, projetos e benefícios com qualidade e gratuitos que fortaleçam os vínculos familiares e sociais, sem perder a laicidade durante a prestação e divulgação das ações. A proteção social visa também garantir o respeito às diversidades e combater as discriminações. Por fim, ela deve possibilitar qualificação dos servidores, avaliação e diagnósticos das propostas em execução com o propósito de melhorias no sistema. A NOB-SUAS (2012) direciona-se para execução de uma proteção ativa, ou seja, sem tutelar o usuário e dando-lhe visibilidade para mostrar suas potencialidades.

Conforme já destacamos anteriormente, a assistência social tem como funções a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial (que se divide em níveis de complexidade, por decorrência do impacto de riscos que afetam os

usuários, podendo ser classificada em média ou alta). Ela também abarca a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. No que diz respeito à proteção social básica, ela tem como principal objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 33). Tal iniciativa tem como público-alvo os indivíduos e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social derivada da pobreza, de privações precárias, de renda nula, da deficiência no acesso aos serviços e da fragilização de vínculos afetivos e identitários.

Os serviços da Proteção Social Básica são executados de forma direta pelo CRAS, que atuará com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário. Trata-se de uma unidade pública, de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que visa fornecer orientação e convívio sociofamiliar aos demandatários. O CRAS é o responsável por organizar e coordena os serviços socioassistenciais locais. Contudo, os serviços de proteção básica também podem ser desenvolvidos em outras unidades públicas de assistência social.

Em áreas de difícil acesso, como é o caso das comunidades quilombolas, indígenas e de outras, temos o chamado CRAS Volante ou Equipe Volante, que se desloca até os territórios dos usuários, fazendo uma busca ativa. Entretanto, são poucas as regiões que contam com essa estrutura.

É importante destacar que, em vários municípios de pequeno porte, o CRAS é a única “porta de entrada” para os beneficiários requererem qualquer tipo de proteção, seja essa básica seja especial, como é o caso de quase todas as cidades do nosso estudo. De acordo com a PNAS (2004), os municípios de porte 1 (com população de até 20.000 habitantes e média de 5.000 famílias) que possuem uma população rural correspondente a 45%,

necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e Federal (BRASIL, 2004, p. 39).

Determinação que é um grande equívoco, pois o tamanho do município não é o único fator que determina o grau de complexidade das relações existentes naquele

território. Uma vez que o Estado tem o dever de atender mesmo quando há apenas um indivíduo que o demande. Não podemos entrar no discurso da eficiência de recursos. Para os indivíduos, todas as situações e relações são complexas. A trajetória de vida das populações quilombolas, por si só já é complexa.

Todas as ações no âmbito da Política de Assistência Social são executadas pelas três esferas de governo (município, estado e União) e articuladas dentro do SUAS. Elas têm como norte a proteção social como um

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 afetiva, biológica e relacional (NOB-SUAS, 2005, p. 90).

Esse conjunto de ações, dentro da proteção social básica, é de caráter preventivo, proativo e protetivo e tem o objetivo de reduzir situações de risco por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Para isso, tem-se como aparato os princípios da: “matricialidade sociofamiliar; territorialização; proteção proativa; integração à seguridade social; integração às políticas sociais e econômicas” (NOB-SUAS, 2005, p. 90).

Dentro do sistema de Proteção Social Básica, devem ser desenvolvidos serviços, programas e projetos de acolhimento que atuem na convivência e na socialização dos usuários de acordo com a situação de vulnerabilidade apresentada por eles. Segundo a PNAS (2004), as pessoas com deficiências devem ser incluídas nas ações ofertadas. Todas as atividades devem potencializar a família como núcleo de referência, buscando fortalecer suas relações sociais de solidariedade por meio de iniciativas como:

Programa de Atenção Integral às Famílias; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos (BRASIL, 2004).

Além das ações elencadas, temos os Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Loas e no Estatuto do Idoso. Ele consiste no repasse de um salário-mínimo mensal ao idoso com 65 anos ou mais ou à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios de se manter por conta própria ou com apoio da família. Os beneficiários precisam que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 do salário-

mínimo vigente. Contudo, o BPC é implementado dentro da política da Previdência, mesmo estando ancorado na assistência social.

Os chamados Benefícios Eventuais, também previstos na Loas, destinam-se ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte e para suprimento de necessidades emergenciais de vulnerabilidades temporárias, como os casos de desastres naturais e de calamidades públicas.

Já os Programas de Transferência de Renda visam o repasse direto de recursos monetários por meio dos fundos de assistência social. Eles têm como objetivo combater a fome, a pobreza e outras carências derivadas da privação de direitos via acesso à renda.

No que tange à Proteção Social Especial, essa destina-se:

a famílias e indivíduos que se encontram 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 socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004).

Ela deverá atender exclusivamente à população em situação de rua, destinando-se a contribuir para a construção de novas expectativas de vida e permitir que os beneficiários adquiriram novas referências sociais como sujeitos de direitos.

Os serviços, programas e projetos desenvolvidos no âmbito da proteção social especial devem ter como principal objetivo a reestruturação de serviços de abrigo para seus usuários – uma vez que, por situações diversas da vida, esses indivíduos não têm mais a proteção primária. Por isso, todas as ações realizadas contam com uma rede mais complexa, que pode envolver o poder Judiciário, o Ministério Público, o Conselho Tutelar, entre outras instituições.

Nesse contexto, o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) é o responsável por atuar no nível de proteção mais complexa. Todavia, de acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2015), as situações de exclusões sociais que afetam diretamente os vínculos familiares de parte de um grupo que fica à margem da sociedade não atingem todos os municípios. Por isso o CREAS não é uma realidade presente em grande parte do país. Esse cenário é ainda mais restrito nas comunidades tradicionais, como veremos adiante.

A proteção social especial é separada por grau de complexidade, sendo dividida em média e alta complexidade. Na primeira, temos os atendimentos às famílias e aos

indivíduos que já tiveram seus direitos violados, mas que mantêm os laços familiares e comunitários.

Para esse grupo, são ofertados os seguintes serviços: orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência na comunidade; e medidas socioeducativas em meio-aberto (liberdade assistida).

Já o conjunto de alta complexidade são as ações que asseguram proteção integral, tais como: moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para familiares e indivíduos que não possuem referência alguma ou que estão em situação de ameaça e, por isso, precisam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário. Tem-se como aparato de auxílio as seguintes medidas: atendimento integral institucional; casa; lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta ou acolhedora; medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade); e trabalho protegido.

Contudo, os serviços de proteção social especial de média ou alta complexidade só são ofertados pelos municípios de grande porte ou metrópoles. Por

[...] congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade) (BRASIL, 2004, p. 39).

Essa rede pode ser instalada em municípios de médio porte, desde que sejam ofertados serviços próprios da localidade ou que se agreguem os municípios vizinhos de pequeno porte.

Essa determinação é bem visível quando analisamos os censos do CREAS e percebemos sua abrangência, uma realidade ainda mais alarmante quando focamos no atendimento ofertado às comunidades quilombolas. O que reafirma uma questão primordial, que é o não funcionamento da proteção social, principalmente diante da expansão do sistema capitalista e ampliação dos princípios neoliberais e neoconservadores. Assim como sinaliza a fragilidade dos desenhos de algumas políticas sociais que compõem a proteção social. Essas desconsideram as complexidades locais que acarretam exclusão social tanto na zona rural como nos grandes centros urbanos.

Infelizmente os reflexos da “questão social” também se manifestam no campo, assim como acontece nas cidades. O que diferencia os dois contextos é a proporção dos fatos em relação ao montante da população. Não podemos desconsiderar os anseios das famílias rurais ou de cidades de pequeno porte que também sofrem com perda de vínculos comunitários e familiares e precisam de proteção social básica e especial, como é o caso das comunidades quilombolas.

No campo a exploração na dialética capital-trabalho dá-se, inclusive, nas relações de trabalho não assalariadas, ainda que também tenhamos este tipo de exploração na cidade. Entendemos que o espaço rural possui singularidades nos modos de vida e de trabalho e nas relações sociais que são desconhecidas pelos trabalhadores sociais, pelos gestores públicos e pela sociedade em sua parcela urbana, de forma geral: as relações sociais de trabalho ocorrem muitas vezes dentro do núcleo familiar ou em núcleos de vizinhança ou comunitários; as famílias e indivíduos vivem mais distantes umas das outras; o acesso aos serviços e equipamentos é dificultado pois os mesmos encontram-se na cidade; não há transporte público ou é precário; as estradas de acesso são precárias. Estes e outros elementos fazem com que, por exemplo, uma mulher quilombola em situação de violência não seja vista, não tenha com quem falar e buscar atendimento, ou tenha dificuldades em acionar a rede comunitária e familiar, não tenha acesso a rede de atendimento, por isso não veja saída para o seu caso e, por isso, prefira silenciar. Assim como outros tantos exemplos podem ser dados.

Os municípios estudados por nós apresentam situações graves de rompimento de vínculo familiar que os CRAS não têm condições de atender de forma qualificada. Eles não têm equipe preparada para tais demandas e estão sobrecarregados com o número de atendimentos realizados.

Destaca-se ainda que o CRAS tem que lidar com casos de grande complexidade, como abandono, ameaça de morte, violência doméstica, entre outras, sem estrutura adequada e rede de proteção eficaz.

Muitas vezes, o CRAS exerce o papel de mediador em situações diversas, atuando como o interlocutor dos usuários e dos demais órgãos governamentais, como Secretarias de Saúde e Educação, prefeitura, conselhos tutelares, dentre outros. Por isso esses centros acabam não podendo realizar articulação com os serviços de proteção

especial para efetivação dos encaminhamentos necessários, conforme determina a PNAS (2004).

3.3. A Política de Assistência Social e as comunidades quilombolas

Antes de iniciarmos nossa análise sobre a Política de Assistência Social e as comunidades quilombolas, faz-se necessário deixar claro que a assistência social se estrutura como dever do Estado no que diz respeito à garantia, mesmo que mínima, dos direitos sociais a indivíduos e/ou a famílias em vulnerabilidade e risco social.

Conforme já dissemos no início deste estudo, é somente no início dos anos 2000 que as comunidades quilombolas ganham visibilidade nas políticas sociais. Podemos afirmar que, a partir desse período, institui-se uma aproximação significativa entre as comunidades quilombolas e as políticas socioterritoriais. Isso se deve à inclusão dessas na pauta social do Governo Federal.

Segundo Arruti (2009), antes da referida década, as ações estatais junto aos quilombos eram estritamente limitadas. Elas eram voltadas especificamente para atividades de cunho cultural, sendo desenvolvidas na maioria das vezes pela Fundação Cultural Palmares, com foco no reconhecimento e no tombamento dos sítios históricos, assim como na identificação e na certificação das referidas comunidades.

Nos anos posteriores aos anos 2000, essas ações mudam o foco e passam a ser destinadas para outras áreas, como assistência social, regularização fundiária, previdência rural, entre outras. Tal mudança é coadunada com a aprovação do Decreto nº 4.887 em 2003 e do Decreto nº 6.040, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais em 2007.

Outra conquista no que tange às ações voltadas para as comunidades quilombolas em âmbito estatal foi a criação, em 2004, do Programa Brasil Quilombola, que tem como objetivo efetivar as ações de assistência social nas áreas quilombolas.

Todas as frentes de trabalho expressas nos eixos destacados estavam em consonância com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, que, dentro da sua estrutura, também tinha ações específicas para as comunidades quilombolas – denominadas pela SEPPIR (2012) como PAC Quilombola. Na mesma direção, tivemos a elaboração da Agenda Social Quilombola, que teve suas

ações implementadas por meio do Programa Brasil Quilombola. Tratava-se de uma iniciativa desenvolvida de forma integrada por diversos órgãos governamentais que buscavam “a melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil” (BRASIL, 2007).

Outro instrumento legal que contempla as comunidades quilombolas é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004). Ela se refere aos grupos étnicos a partir do critério de invisibilidade, pois

ao agir nas capilaridades dos territórios e se confrontar com a dinâmica do real, no campo das informações, essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população e situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência (PNAS, 2004, p. 16).

A política em questão traz no seu texto político uma grande inovação, a de dar visibilidade a grupos historicamente excluídos e ou esquecidos pela sociedade. Essa oficialização da existência é um ato significativo no qual esses grupos ignorados são tidos como existentes e reconhecidos como sujeitos de direito.

De acordo com os prescritos da política, as comunidades quilombolas, assim como as indígenas, não são contempladas como parte da sociedade brasileira. Dessa forma, “tal ocultamento dificulta a construção de uma real perspectiva de sua presença no território brasileiro, no sentido de subsidiar o direcionamento de metas das políticas públicas” (PNAS, 2004, p. 15). Entretanto, ainda é grande a contemplação das comunidades quilombolas, tanto pela sociedade como pela própria política no seu processo de implementação.

Estudos como a “Avaliação Diagnóstica: Acesso das Comunidades Quilombolas aos Programas do MDS”, de 2009, e a “Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas”, de 2013, apontam as carências que precisam ser superadas para garantir a proteção social das comunidades quilombolas. Esses diagnósticos já indicavam, em 2009, a necessidade da implantação dos CRAS Quilombola.

A modalidade foi criada em 2006 via Portaria nº 137, que determina as “normas de cooperação técnica e financeira para a seleção e implementação de Projetos para a Estruturação da Rede de Proteção Social Básica, destinados a comunidades

remanescentes de quilombos” (p. 42), visando o aprimoramento dos atendimentos nos CRAS à população quilombola.

Segundo Silva (2014), até 2013, só no estado do Maranhão, existiam aproximadamente 134 comunidades quilombolas reconhecidas nos 217 municípios. Contudo, até o referido ano, somente dois CRAS Quilombola haviam sido criados.

De acordo com o último Censo do SUAS, realizado em 2019, sobre os CRAS em âmbito nacional, dos 8.357 centros que participaram da pesquisa, 32,7% estão localizados em territórios que têm a presença de povos e comunidades tradicionais. Desses, 25% correspondem a comunidades quilombolas, conforme podemos observar na Tabela 1.

Contudo, é importante enfatizar que essas comunidades também são povos de matriz africana, uma vez que historicamente há uma relação interligada entre quilombo e sistema escravocrata, constituído a partir da exploração de negros deportados do continente africano.

Conforme destaca a SEPPIR (2015), os

povos tradicionais de matriz africana se reconhecem como unidades de resistência africana no Brasil. Esses coletivos se caracterizam pela manutenção de um contínuo civilizatório africano no Brasil, constituindo territórios próprios marcados pela vivência comunitária, pelo acolhimento e pela prestação de serviços sociais e são uma importante referência de africanidade na sociedade brasileira.

Nesse sentido, é dado histórico que quilombola é um termo polissêmico, ou seja, refere-se tanto ao passado como ao presente e às perspectivas futuras de melhorias. O conceito é uma construção identitária individual, mas também coletiva, por isso, uma construção política.

Ele não deixa de ser uma identidade que poderá trazer vantagens (no que diz respeito ao acesso a determinadas políticas públicas), mas também traz desvantagens (como as discriminações sofridas por causa do racismo).

Todavia, temos que entender que todos os indivíduos quilombolas, ao se reconhecerem publicamente como tais, legitimam-se como membros de uma comunidade negra de matriz africana. Isso não significa necessariamente que esses grupos estejam relacionados a uma questão religiosa, mas sim com uma história de resistência e luta de afrodescendentes (SOUZA e BRANDÃO, 2017).

Levando em consideração a afirmação acima, a abrangência territorial de CRAS em comunidades tradicionais (Quilombolas e Povos de Matriz africana) é um pouco mais expressiva, correspondendo a 38% das localidades.

Entretanto, ainda é uma quantidade extremamente pequena considerando o tamanho da população reconhecida oficialmente pelo Estado.

Tabela 1. Povos e comunidades tradicionais existentes no território de abrangência do CRAS

	Quantidade de CRAS	%
Povos Indígenas	738	17
Comunidade quilombola	1086	25
Comunidade ribeirinha	715	16
Povos ciganos	614	14
Povos de matriz africana e de terreiro	574	13
Outros povos e comunidades tradicionais	358	8
Extratvistas	311	7
Quantidade de CRAS que responderam à questão	2.731	

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Censo SUAS (2019).

De acordo com o Censo SUAS (2019), apenas 34% dos CRAS atenderam comunidades quilombolas ou povos de matriz africana (TABELA 2).

Mesmo depois de 15 anos da V Conferência Nacional de Assistência Social (realizada em dezembro de 2005), que teve como deliberação a

expansão da proteção básica para prestar atenção a indigentes, quilombolas, andarilhos, migrantes, população de fronteiras, pessoas em situação de rua, assentados e acampados; com ação integrada na proteção social especial, de modo a instalar serviços de acolhida como albergues, casas de passagens, centros de referência especializado para o migrante, repúblicas, bem como, campanhas de ações afirmativas (p. 87).

Ainda temos comunidades tradicionais que precisam de assistência social. Sendo que dos CRAS que têm comunidades quilombolas ou de matriz africana e que realizaram atendimento a esse público, temos uma porcentagem de 5% de comunidades que não tiveram atendimento algum. Uma quantidade menor do que em 2017, que era de 10%.

O encontro também destacou como meta primordial “implantar e implementar CRAS, gradativamente, em todos os municípios, em territórios com presença de

situações de vulnerabilidade, inclusive em comunidades indígenas, quilombolas, assentamentos e fronteiras, na zona rural e urbana” (p. 88).

Tabela 2. Povos e comunidades tradicionais atendidas pelo CRAS

	Quantidade de CRAS	%
Não atendeu	217	5
Sim, atendeu povos indígenas	679	16
Sim, atendeu comunidade quilombola	998	24
Sim, atendeu comunidade ribeirinha	666	16
Sim, atendeu povos ciganos	535	13
Sim, atendeu povos de matriz africana e de terreiro	423	10
Sim, atendeu outros povos e comunidades tradicionais	362	9
Sim, atendeu extrativistas	277	7
Quantidade de CRAS que responderam à questão	2.731	

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Censo SUAS (2019).

Quando analisamos como foi realizado o atendimento a esses povos, percebemos que, em 35% dos CRAS (TABELA 3), ele só aconteceu porque o próprio usuário se deslocou até a unidade. Se estamos falando de comunidades localizadas em grotas de difícil acesso, isso reafirma a carência de ações mais efetivas que facilitem o acesso do usuário aos serviços de Proteção Social Básica. Essa situação também serve de evidência da necessidade de uma abrangência maior dos CRAS em relação a essa população.

Tabela 3. Como foi realizado o atendimento aos povos tradicionais

	Quantidade de CRAS	%
Por meio de equipe volante	526	10
Por meio de visitas domiciliares da equipe técnica	1662	31,5
Por meio de ação realizada na comunidade	1155	21,9
Os usuários se deslocam até a unidade	1848	35
Outros	93	1,8
Quantidade de CRAS que responderam à questão	2.387	

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Censo SUAS (2017).

No que se refere ao CREAS, a alcance é ainda mais limitado. Apenas 10,3% dos centros atenderam comunidades quilombolas (TABELA 4). Uma justificativa para tal resultado se deve ao fato de que a maioria das comunidades quilombolas estão na zona

rural e apenas 0,3% desses centros especializados estão localizados nessa área, segundo o Censo SUAS de 2017. Isso correspondia a sete unidades do universo de 2.577 bases. Em 2019 essa informação não foi coletada pelo censo.

Outro fator relevante está relacionado ao porte dos municípios. De acordo com o Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2015), em cidades de até 20 mil habitantes – consideradas de pequeno porte –, a implantação dessa unidade deve se dar por meio do atendimento em CREAS Regional ou por uma base de atendimento, caso o número de demandas possa justificar tal implantação. É importante enfatizar novamente que, dos municípios estudados por nós, apenas um (Teófilo Otoni) tem CREAS. Nos demais, a única porta de entrada para todos os casos, de baixa, média ou alta complexidade, é o CRAS.

Tabela 4. CREAS que atendeu povos e comunidades tradicionais

	N	%
Não atendeu	1840	57,6
Sim, atendeu povos indígenas	351	10
Sim, atendeu comunidade quilombola	318	10,3
Sim, atendeu comunidade ribeirinha	255	8
Sim, atendeu povos ciganos	175	5,5
Sim, atendeu comunidades extrativistas	76	2,4
Sim, atendeu povos de matriz africana e de terreiro	106	3,3
Sim, atendeu outros povos e comunidades tradicionais	74	2,3
TOTAL	3195	100

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Censo SUAS (2019/atualizado até junho de 2020).

Quando analisamos a frequência com que o CREAS atende as comunidades quilombolas e povos tradicionais, os dados são alarmantes. Ao todo, 57,6% dos centros nunca fizeram atendimento algum a esses grupos. Pode-se alegar que talvez tal atendimento não tenha sido realizado por não haver demanda. Todavia, já demonstramos no capítulo anterior o elevado índice de vulnerabilidade que caracteriza a realidade das comunidades quilombolas brasileiras, que se enquadram na abrangência de povos tradicionais. Também devemos considerar dois elementos centrais: a *descartabilidade* dessa população frente as demandas de exploração do trabalho (e o debate da expropriação) e o racismo estrutural que atravessa as políticas sociais.

Podemos afirmar que as famílias e indivíduos quilombolas, por serem caracterizados como comunidades negras, vivenciam situações de risco social e pessoal, principalmente no que tange a violação de direitos relacionados à discriminação racial. Eles também estão expostos a outras situações que provocam danos às suas condições de vida (como conflitos agrários, trabalho infantil, exploração sexual, etc).

Todas essas situações nos permitem diagnosticar os quilombolas como usuários em potencial dos serviços do CREAS. Contudo, a falta de acesso, seja pela ausência do serviço, seja pela dificuldade de conseguir acessá-lo, pode inviabilizar a procura pelo atendimento.

Conseqüentemente, isso diminui a frequência com que o CREAS atende determinado público, dado que nos faz questionar: qual o verdadeiro motivo de tão baixa frequência de atendimento do CREAS a povos e comunidades tradicionais? (TABELA 5).

Tabela 5. Frequência com que o CREAS atende determinados públicos

	Sempre		Frequentemente		Raramente		Nunca	
	Qtde CRAS	%	Qtde CRAS	%	Qtde CRAS	%	Qtde CRAS	%
Povos indígenas	52	2,0	127	4,9	409	19,4	1899	73,7
Povos e comunidade tradicionais (quilombolas, ciganos, ribeirinhos etc.)	142	5,5	322	12,5	674	26,2	1439	55,8
População LGBTI	109	4,2	405	15,7	1295	50,3	768	29,8
População de rua	544	21,1	602	23,4	899	34,9	532	20,6
Pessoas com deficiência	822	31,9	1058	41,1	487	18,9	210	8,1
Migrantes	335	13,0	446	17,3	860	33,4	936	36,3

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Censo SUAS (2017¹⁹).

De acordo com os dados do Censo SUAS (2018), a frequência de atendimento dos CREAS para as populações tradicionais é mínima, sendo que, em uma amostragem de 2.664 centros, 56,8% (ou seja, 1.512 centros) não receberam atendimento e apenas 6,1% dos CREAS sempre atenderam usuários desse grupo. No que tange às comunidades quilombolas, apenas 14,9% dos centros especializados atenderam usuários

¹⁹ Devemos ressaltar que no Censo de 2019 (atualizado até junho de 2020), não fez o levantamento sobre a frequência de atendimento dos CREAS aos grupos minoritários. Por isso trabalhamos com a informação obtida em 2017.

com essa identidade. Desses, 27% não realizaram nenhuma ação e/ou atividade com os indivíduos e famílias quilombolas, conforme podemos observar na tabela 6.

Tabela 6. Ações e atividades realizadas pelos(as) profissionais em relação aos indivíduos e famílias quilombolas

	Quantidade	%
Não realiza nenhuma ação e/ou atividade	540	27
Consultas à comunidade/povo/lideranças	147	7,3
Deslocamento para os territórios dessas comunidades	231	11,5
Metodologia específica de acompanhamento	65	3,2
Articulação com organizações e movimentos sociais que visam a promoção e defesa dos direitos desse público em particular	130	6,5
Articulação local com órgãos governamentais (ex. Fundação Palmares, secretarias/coordenações de igualdade racial, Incra, órgãos ambientais etc.)	81	4
Articulação com conselhos tutelares para questões específicas desse público	192	9,6
Articulação com o conselho de direitos voltados a questões específicas desse público	108	5,4
Ações de mobilização e sensibilização para o enfrentamento das situações de violação de direitos específicas desse público	172	8,6
Ações específicas com grupo de mulheres para o reconhecimento/enfrentamento das situações de violência doméstica e demais formas de violação de direitos	128	6,4
Ações coletivas que envolvam esta população (mutirões, campanhas, oficinas, seminários etc.)	175	8,7
Outras	34	1,7
TOTAL	2003	100

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Censo SUAS (2019/atualizado até junho de 2020).

Outro dado relevante é a capacitação dos profissionais que atendem essas comunidades. Segundo o SUAS 2017, o percentual de servidores que trabalham no CRAS ou CREAS que já participaram de alguma qualificação relacionada a povos tradicionais é, em média, de 3%. Em números reais, temos que, de 2.577 CREAS, apenas 453 tiveram algum profissional que participou de capacitação sobre o tema. Em relação aos CRAS, de 8.291, apenas 1.499 unidades tiveram alguém do quadro de funcionários que participou de uma preparação para atuar com as comunidades tradicionais. Essa realidade permeia os anos de 2018 e 2019, sendo quem, no último ano, apenas 4% (1.282) das unidades do CRAS, de um total de 8.357, proporcionaram

ou facilitaram a participação de seus profissionais em capacitação sobre diversidade étnico-racial (questão racial, comunidades indígenas, povos e comunidades tradicionais etc.). No que tange à realidade dos CREAS, a situação é ainda mais alarmante. Apenas 2,6% (345) de 13.256 centros estimularam ou realizaram alguma capacitação sobre a temática étnico-racial.

Essa realidade preocupa por três questões: 1) pela ausência de um atendimento contextualizado e que resguarde as diversidades diante da garantia de direitos; 2) pelo engessamento generalizado, que nasce da ideia de que todos os problemas sociais são derivados de uma condição socioeconômica e, por isso, não há necessidade de distinguir os grupos sociais – já que prezamos pela universalização dos direitos; e 3) pela minimização dos problemas culturais, que são estruturais às questões sociais e econômicas, como é o caso do racismo no Brasil.

É nítido que temos aqui um bom debate em voga: ter CRAS e CREAS, assim como equipes de referência, para cada segmento auxiliaria ou estigmatizaria os usuários em questão? Acreditamos que não há necessidade de órgãos separados para cada categoria, mas sim de capacitação dos implementadores para entenderem as especificidades de cada grupo de acordo com as demandas territoriais. Não adianta ter um técnico da assistência social que saiba sobre comunidades quilombolas, se ele trabalhar em uma região em que o grupo em evidência seja de ciganos.

Sabemos que a execução dos serviços da assistência social sempre foi falho, mesmo após investimentos governamentais. O processo de implementação das políticas sociais como um todo conta com variáveis relacionadas à gestão local. Sabe-se que, em grande parte dos municípios de pequeno porte, essa gestão atua na lógica gramatical da política brasileira, ou seja, no clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático (NUNES, 2010). Assim, essa situação permite que as políticas sociais, em especial a assistência social, sejam um espaço propício para ações assistencialistas, sendo usadas como barganha política na formação de redutos eleitorais, a partir de uma relação fisiologista (YAZBEK, 1993). Tais ações colocam em questão os direitos sociais e reafirmam a lógica de uma política de pobre para pobre, conforme já discutimos anteriormente.

Os dados trabalhados até agora nos permitem caracterizar a carência de atendimento às comunidades tradicionais, fato que restringe a assistência social a determinada área e público, e não atende de fato todos de que dela necessitam.

Conforme apresentamos no Capítulo 2, a vulnerabilidade social das comunidades quilombolas são múltiplas, elemento que as coloca como público-alvo da Política de Assistência Social. O retrato exposto até o momento, porém, é de invisibilidade desse grupo diante das necessidades referentes à assistência social.

A PNAS (2004, p. 14) enfatiza que “[...] para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração”. Será, no entanto, que os implementadores da política estão cientes disso? Como os grupos étnicos são compreendidos? Há um direcionamento para trabalhar as desigualdades respeitando as diferenças ou apenas se adota uma intervenção padronizada, enquadrando todos dentro do discurso da igualdade?

Como pode ser observado, a política de assistência não apresenta em momento algum os quilombolas como os únicos beneficiários. Ela os caracteriza como integrantes de um grupo mais amplo, constituinte do público-alvo das ações da assistência social, que são os vulneráveis sociais – aqueles que são pobres ou extremamente miseráveis. Nesse sentido, diante da amplitude da política, podemos dizer que os aspectos que enquadram os quilombos como pertencimento étnico, assim como as especificidades socioculturais de tais comunidades, tornam-se insignificantes.

O desenho da assistência social no que diz respeito às comunidades quilombolas pode ser estruturado como um sistema especial de “cota”, que tem como principal objetivo atender a todos que dela precisar, sem discriminação. Contudo, na prática cotidiana há uma interpretação equivocada de igualdade. Sendo que as padronizações dos atendimentos desconsideram as diversidades e inviabiliza a efetivação da equidade.

Tal análise nos leva a afirmar que o reconhecimento de grupos com identidades estigmatizadas dentro da Política de Assistência Social “tende a se limitar à constatação de que mesmo entre os pobres e miseráveis do país há uma camada ainda mais desprivilegiada, excluída até mesmo das políticas públicas destinadas à atenuação da pobreza, do isolamento e da segregação” (ARRUTI, 2009, p. 83).

Enquanto o estranho está à nossa frente, podem surgir evidências de que ele tem um atributo que o torna diferente de outros que se encontram numa categoria em que pudesse ser - incluído, sendo, até, de uma espécie menos desejável - num caso extremo, uma pessoa completamente má, perigosa ou fraca. Assim, deixamos de considerá-lo criatura comum e total, reduzindo-o a uma pessoa estragada e diminuída. Tal característica é um estigma,

especialmente quando o seu efeito de descrédito é muito grande – algumas vezes ele também é considerado um defeito, uma fraqueza, uma desvantagem – e constitui uma discrepância específica entre a identidade social virtual e a identidade social real. Observe-se que há outros tipos de discrepância entre a identidade social real e a virtual como, por exemplo, a que nos leva a reclassificar um indivíduo antes situado numa categoria socialmente prevista, colocando-o numa categoria diferente, mas igualmente prevista e que nos faz alterar positivamente a nossa avaliação. Observe-se, também, que nem todos os atributos indesejáveis estão em questão, mas somente os que são incongruentes com o estereótipo que criamos para um determinado tipo de indivíduo (GOFFMAN, 1988, p. 6).

Todavia, os critérios que enquadram as comunidades quilombolas como público-alvo da assistência social, mesmo sendo extremamente conservadores e limitados a análises estereotipadas, precisam ser considerados, pois eles são reproduzidos cotidianamente no processo de operacionalização da política. O primeiro elemento que precisa ser levado em consideração é a cor da pele, pois “as comunidades quilombolas, entendidas como *comunidades negras* estão marcadas pelo estigma²⁰ da cor da pele o que já seria, por assim dizer, a ‘encarnação’ de sua ‘pobreza’” (SILVA, 2014, p. 96, grifo do autor). Esse elemento reafirma a população quilombola como público-alvo da assistência social, uma vez que

o quadro de desigualdades raciais existente no país é bastante assustador, revelando o drama da marginalização econômica e da injustiça social que afeta não só a população negra, mas também outros grupos étnicos, como indígenas, quilombolas e ciganos. No Brasil, a pobreza prevalece entre a população de cor preta ou parda (BRASIL, 2009, p. 20).

Outro critério primordial é o aspecto rural (sem desconsiderar a existência de quilombos urbanos, mesmo que em menores proporções). Os quilombos brasileiros, na sua maioria, são comunidades negras rurais. Nesse sentido, as comunidades são vistas, diante da lógica capitalista em que vivemos, como grupos de camponeses improdutivos, pois a produção agrícola familiar é basicamente para subsistência.

Todos esses elementos criam uma imagem muitas vezes romantizada ou demonizada do que seria um quilombo, o que nem sempre representa a realidade. Ela é, contudo, incorporada por implementadores e gestores das políticas sociais, sobretudo na área da assistência social. Isso tem contribuído para a construção de “subcidadãos”.

²⁰ [...] um indivíduo que poderia ter sido facilmente recebido na relação social cotidiana possui um traço que pode-se impor a atenção e afastar aqueles que ele encontra, destruindo a possibilidade de atenção para outros atributos seus. Ele possui um estigma, uma característica diferente da que havíamos previsto. Nós e os que não se afastam negativamente das expectativas particulares em questão serão por mim chamados de normais (GOFFMAN, 1988, p. 7-8)

Um dos fatores que podem contribuir com essa distorção do real é a falta de conhecimento sobre a realidade e sobre a população local. Com isso, desconsideram-se os elementos simbólicos enraizados culturalmente em nossa sociedade. Segundo Souza (2009, p. 17) isso permite que “os reais conflitos sociais que causam dor, sofrimento e humilhação cotidiana para dezenas de milhões de brasileiros são tornados literalmente invisíveis”, até mesmo dentro das políticas sociais. A partir disso, os operacionalizadores das políticas sociais brasileiras corroboram com a invisibilidade de diversos fatores sociais como gênero, raça, etnia e religião. Elas ainda excluem, ou “incluem pelas margens”, os sujeitos providos por essas pré-condições, como é o caso das comunidades quilombolas. Por meio disso, cria-se um “consenso social” que reproduz a lógica de “gente” e “subgente”, ou seja, aqueles que têm direitos e os que sequer são considerados como cidadãos (SOUZA, 2012).

Podemos analisar a implementação da Política de Assistência Social dentro dessa linha de raciocínio, na qual os usuários são gente desde que estejam dentro da lógica economicista. Cria-se, assim, uma falsa ilusão de igualdade. Essa leitura unilateral da realidade exclui as especificidades dos grupos de todas as possibilidades de reconhecimento e redistribuição.

No intuito de entender o processo de operacionalização da Política de Assistência Social nas comunidades quilombolas, propomos o próximo capítulo deste estudo. Para isso, partimos de algumas perguntas-chaves: a) Qual é a imagem criada pelos gestores e implementadores sobre os quilombos?; b) Apesar de o desenho político da PAS tentar abranger as comunidades quilombolas por meio dos indivíduos com identidades estigmatizadas, os implementadores e gestores estão preparados para atender esse público?

As normas e orientações descritas no NOB-SUAS são inovadoras e preveem o atendimento a comunidades quilombolas. Contudo, na prática cotidiana, a materialização da proposta é um grande desafio, pois esbarra na burocratização, na ineficácia do sistema, na carência de qualificação, na não conclusão das ações, na ausência de recursos financeiros e na infraestrutura precária. Ela também esbarra no avanço das ideias conservadoras e neoliberais tão presentes na Administração Pública.

Diante do cenário político e econômico em que estamos, o debate sobre assistência social e comunidades quilombolas pode soar como uma utopia – ou, até mesmo, como uma afronta –, pois o próprio Presidente da República é contrário a

qualquer apoio do Estado às minorias. Segundo o mandatário, essas demandas são “coitadismo” e não há necessidade de termos políticas que as abarquem.

Todavia, entender como a assistência social se efetiva nessas comunidades e diagnosticar a realidade é uma forma de resistência em tempos de desmantelamento dos direitos sociais e de ampliação da nossa posição na sociedade como “subcidadãos”. Isso é uma arma necessária para combater a opressão, uma vez que “o que pode ser dito sobre a identidade social de um indivíduo em sua rotina diária e por todas as pessoas que ele encontra nela será de grande importância para ele” (GOFFMAN, 1988, p. 43). Ou seja, é preciso reconhecer trajetórias históricas, identidades, cultura. Lembrando que reconhecê-las só terá sentido se for para colocá-las num lugar em que as relações não sejam guiadas pelo binômio privilégios-desigualdades. Do contrário, a Casa-Grande (gestores das políticas - o Executivo, Legislativo e Judiciário) continuará até tolerando algumas expressões culturais e modos de vida, mas quando a temperatura esquentar, continuará usando o tronco e o chicote. Por isso, a relação capital-trabalho continua sendo fundamental, mesmo onde não exista relações de trabalho formalizadas, como no campo, nas comunidades quilombolas. Pois, a própria realidade do racismo brasileiro e do falso mito da democracia racial servem ao capital, pois asseguram que muito mais que 50% da população brasileira seja ‘explorada/dominada/oprimida’ por ser negra e, portanto, submetida ao jugo do capital materializando o racismo estrutural.

Nesse sentido, o mais importante para entender os dados que serão apresentados é despir-se dos conceitos conservadores atrelados a uma análise unilateral. A proposta desta pesquisa não é diagnosticar os reflexos da questão social nas comunidades quilombolas, mas entender que há mazelas que vão além das relações capital/trabalho. Elas perpassam embriões enraizados historicamente na cultura brasileira e fazem com que grande parte da população em questão necessite dos serviços ofertados pela assistência social.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL JUNTO ÀS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBO DO VALE DO MUCURI

Antes de iniciarmos a análise proposta, é importante apresentar os dados referentes à amostragem da pesquisa e ressaltar que se trata da realidade de um grupo específico de comunidades certificadas desde 2005 pela Fundação Cultural Palmares. Esse grupo pertence aos municípios de Teófilo Otoni, Carlos Chagas, Pescador, Ataléia e Ouro Verde de Minas, no estado de Minas Gerais, Brasil.

No total, entrevistamos 23 profissionais, sendo seis gestores (indivíduos vinculados à liderança da Secretaria de Assistência Social de cada município estudado), 16 implementadores e um representante do curso de capacitação sobre a PNAS. Em Ouro Verde de Minas, foram entrevistados dois gestores devido ao fato de a cidade ter duas pessoas na linha de frente da Secretaria de Assistência Social. Teófilo Otoni foi o único lugar em que realizamos sete entrevistas. Isso ocorreu porque era o único território que contava com a estrutura de um CREAS e de um CRAS Rural, como pode ser observado no Quadro 1 apresentado na metodologia do trabalho, e por terem realizado um curso de capacitação sobre a PNAS, fator que nos conduziu a querer saber qual era o conteúdo ofertado e se em algum momento foi discutido algum teor sobre comunidades remanescentes de quilombos.

Em todos os demais municípios não existe a estrutura física do CREAS. Eles contavam apenas com um CRAS e uma Casa da Família, também conhecida como Casa do Bolsa Família (local onde acontecem todos os atendimentos relacionados ao cadastro no CadÚnico e ao acesso ao Programa Bolsa Família). O representante da gestão em Carlos Chagas explica:

O município, ele também foi contemplado em 2012, com o recurso do CREAS, e aí ele não implantou o serviço. A outra gestão também não implantou, justamente na questão da contrapartida. E aí, hoje, infelizmente vai ter que devolver recurso, porque a gente não conseguiu; como passou o prazo, foi em 2012, aí veio mais dois anos, a outra gestão não implantou, aí deu mais dois anos, também não implantou. Aí, perdeu. E hoje a situação que tem que devolver. Aí, nessa gestão, agora, era interesse da gestão de estar implantando o serviço, aí nós entramos em contato com o Fundo Nacional e eles falaram para gente mandar uma solicitação ou para qualquer cartório de recursos ou então que a gente poderia estar usando esse recurso para poder implantar. E aí, infelizmente, não foi deferido. E aí hoje, se for para implantar o CREAS, seria com recurso próprio. Diante do cenário hoje que o Brasil está, eu acho que não deve ter condição de ter o CREAS por esse período agora. Então, se for ter o serviço, teria que ser com recurso próprio. E acaba

prejudicando o serviço do CREAS, do CRAS, entendeu. Que é o CRAS que acaba fazendo o serviço do CREAS.

Os embates políticos locais, principalmente em cidades de pequeno porte, são grandes limitadores para a implementação de políticas sociais brasileiras. As disputas entre prefeitos e candidatos ao cargo emperram a conclusão de muitas ações que viabilizariam a efetivação das políticas. Infelizmente, os representantes políticos do executivo local são intermediários que ainda ditam como será a execução e implementação das ações nos municípios.

Também se faz necessário descrever o perfil dos entrevistados. Desses, tivemos a participação de seis homens e 17 mulheres, dado já esperado devido à característica dos profissionais que atuam nas áreas relacionadas ao cuidado. Isso reforça a ideia de que apenas elas são responsáveis por práticas relacionadas com o cuidado, como é o caso da Psicologia, da Enfermagem, da Pedagogia, do Serviço Social, e de outras áreas do conhecimento.

No cargo de gestão, apenas na Secretaria de Ouro Verde, temos um homem à frente dos trabalhos, mas com a participação também de uma mulher. A respeito da cor da pele dos informantes, temos 12 pessoas que se autodeclararam pardos e quatro, pretas. No total, foram 16 negros. O restante (sete entrevistados) declarou ser branco.

Dos implementadores, apenas cinco eram concursados e a maioria estava no município de Carlos Chagas. Os demais eram contratados por tempo determinado. Esse fator, na maioria das vezes, é o dificultador da efetivação da política social, principalmente em municípios de pequeno porte, como é o caso de quatro dos locais que fizeram parte da pesquisa. Essa é uma realidade que perpassa todas as políticas e que tende a ser ampliada com a Lei de Terceirização (Lei 13.429/2017), que dispõe que o trabalho temporário pode ser realizado para qualquer tipo de atividade desenvolvida pela empresa que contratará os serviços.

No que diz respeito aos cargos de gestão, apenas duas entrevistadas indicadas para a função eram concursadas. A representante do curso de capacitação que participou da entrevista era concursada e atuava como docente da UFVJM.

Os participantes implementadores tinham, em média, de sete meses a 12 anos de atuação com a Política de Assistência Social. O município em que os operacionalizadores tinham o maior tempo de trabalho era Teófilo Otoni. Percebe-se que, nessa cidade, busca-se manter os servidores nos seus cargos de atuação por mais

tempo, mesmo que não sejam concursados, independentemente da gestão política que está no governo.

Em relação aos gestores, o vínculo de atuação na política de assistência variou de 1 a 20 anos. Em Ouro Verde de Minas e Ataléia, o primeiro contato dos regentes com a política ocorreu no ano em que esta pesquisa foi realizada (2019), por meio do processo de indicação. Do total, apenas dois gestores não possuíam ensino superior. Os demais eram formados em Enfermagem e Serviço Social.

Para análise do conteúdo das entrevistas, os discursos foram estruturados nas seguintes categorias analíticas: 1º) identificação e implementação/ressignificação da PAS; 2º) implementação da PAS junto às comunidades quilombolas; 3º) limites e desafios da PNA. Ressaltamos que os três principais eixos de análise dialogam entre si e precisam ser considerados a partir das particularidades que envolvem o outro e o local de fala de cada sujeito envolvido.

Buscamos, assim, compreender a percepção dos gestores e implementadores sobre a política em questão, seu processo de execução e as reestruturações para operacionalizar as ações. Por fim, procuramos entender os limites e desafios para implementação da PAS a partir da percepção dos gestores e implementadores da política.

O último indicador de análise – os limites e desafios da implementação da Política de Assistência Social na percepção dos gestores e implementadores – teve como propósito entender os gargalos que impedem a concretização da Política de Assistência Social, principalmente quando o público-alvo são os remanescentes de quilombos. Notamos que os obstáculos são múltiplos. Eles vão desde a ausência de recursos para o desenvolvimento das propostas até a carência de diagnósticos que permitam conhecer o campo de atuação e ofertar as oficinas socioeducativas que são tão requisitadas dentro da proposta da Política de Assistência Social. Esse dado evidencia-se sobretudo na prerrogativa do trabalho desenvolvido pelos CRAS “para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando à sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”. (PNAS, 2004, p. 36).

Sabemos e reconhecemos que as inconclusões da Política de Assistência Social junto às comunidades quilombolas são grandes e não se restringem somente a esse público. As lacunas referentes à garantia de direitos para eles, porém, são ainda mais

expressivas. Isso demonstra inoperância, ambiguidade e impotência na efetivação do acesso aos programas e serviços ofertados pela política, como mostra Yazbek (2001).

Contudo, precisamos avaliar que em cada local de implementação de determinada ação constituem-se novas medidas a partir das possibilidades e das concepções dos gestores e implementadores. Por isso questionamos: qual é a Política de Assistência Social executada nos municípios de Teófilo Otoni, Carlos Chagas, Ataléia, Pescador e Ouro Verde de Minas? Como é o processo de implementação dessa política juntos aos remanescentes de quilombos?

4.1. A Política de Assistência Social e seus implementadores: como é desenhada a política na execução?

Conforme destacado por Flexor e Leite (2006), o processo de implementação das políticas sociais sofre diversas influências que modificam e atravancam a relação entre os objetivos perseguidos e suas materializações. Segundo os autores, é justamente nesse momento que o papel desempenhado pelos gestores e implementadores se torna uma zona delicada. Isso pode conduzir a um redesenho das políticas e dos programas governamentais. Essas mudanças também podem trazer novos objetivos e demandas, resguardando, contudo, os princípios e metas da proposta inicial.

Ao questionarmos os gestores e implementadores sobre quais eram os pilares da Política de Assistência Social, as respostas obtidas sempre estavam relacionadas à garantia de direitos, mesmo que de uma forma mais simples e resumida. De acordo com a representante do Programa Bolsa Família de Ataléia, os objetivos da política podem ser muito mais claros e perceptivos na prática, pois conceitualmente, no que tange à determinação legal da política, tal definição não fica tão explícita. Por isso, ela destaca:

Eu conheço muito mais isso na prática do que como conceito. Mas, se eu pudesse descrever uma Política de Assistência Social, é tentar nivelar as desigualdades sociais, né, tentando diminuí-las de determinada forma, e, talvez, levando ao usuário algum tipo de acesso a serviços para que essa desigualdade social diminua. É, eu posso falar, por exemplo, do Bolsa Família em meu município. Nós atendemos umas 2.500 famílias. Alterna de mês para mês. Eu faço algumas averiguações cadastrais e nós notamos, por exemplo, pelo Censo do IBGE, um número 'x' de famílias que deveriam ser atendidas pelo Bolsa Família. E, nesse aspecto, a Política de Assistência Social ela tem de levar a essas, a esse grupo prioritário, esse tipo de acesso à distribuição de renda, à inserção dessa classe à cultura, à assistência social e a

serviços que a gente presta aqui. Então, como conceito, eu não conheço muito bem, talvez eu não saberia definir. Mas na prática é isso.

Já a representante do CRAS de Carlos Chagas pontua que o principal objetivo da Política de Assistência Social é efetivar a assistência social na atenção básica. Ela relata:

[...] A gente trabalha para prevenir com que a família não caia em uma situação de risco, de mais vulnerabilidade, na qual ela se encontra. Então, a gente procura encaminhar, no caso, se ela precisa de um apoio do Bolsa Família, ou talvez de um aluguel social e se existem conflitos, muita confusão, briga com a família, a gente acompanha para ela se reorganizar, né?

É justamente nessa perspectiva que se constitui um dos objetivos da Política de Assistência Social, conforme já pontuamos no Capítulo 3. Ela tem como foco fornecer medidas de proteção básica e/ou especial para quem necessitar – sejam famílias, sejam indivíduos ou grupos. A iniciativa “preconiza a inclusão social do cidadão”, como enfatiza o gestor de Ouro Verde de Minas. Em outras palavras, a iniciativa busca contribuir para ampliação do acesso aos bens e serviços socioassistenciais, promovendo inclusão e equidade, desenvolvendo suas ações com a centralidade na família e garantindo a convivência dos seus membros com a comunidade.

Aqui é importante pontuar quem são os possíveis usuários da assistência social brasileira. O direcionamento da assistência social apenas para os mais necessitados é unânime entre os entrevistados. Esse fato confirma as considerações de Mendosa (2012), que defende que a assistência social no Brasil é um espaço paralelo entre os trabalhadores reconhecidos pela sociedade e aqueles que são os miseráveis, os necessitados. Conforme pondera a representante do CRAS de Ouro Verde, o principal objetivo da Política de Assistência Social é “[...] atender a população mais necessitada [...]. Atender as populações carentes, aquelas pessoas que mais necessitam mesmo da Assistência”. A representante do Bolsa Família de Pescador reforça que, “dentro da assistência, requer renda, são os que possuem mais baixa renda”.

Não queremos deslegitimar a carência dos usuários da assistência social, mas precisamos considerar que é uma política que pode abranger não só pobres e miseráveis, mas também famílias de diferentes poderes aquisitivos, com um acúmulo de capital econômico (nos termos marxistas). Ela não tem que ser trabalhada nas margens das extremidades, mas sim considerada dentro da totalidade. Nesse contexto, a política deve

estar à disposição daqueles que dela necessitarem, independentemente da demarcação de classe.

A Política de Assistência Social não deve fazer uma distinção socioeconômica para definir quem são seus usuários. Por isso, concordamos com Pereira (2013), que afirma que os resquícios do conservadorismo da Política de Assistência Social ainda são presentes, contrariando a proteção social pública e tomando como base medidas que determinam a distinção entre pobreza e indigência com o propósito de direcionar a assistência social apenas para os mais pobres. Mesmo que a representante do CRAS de Pescador acredite que houve uma superação em relação a essa percepção conservadora, ela pondera que:

Antigamente a Política de Assistência Social, tinha essa visão mesmo de auxílio, de ir ali para ajudar, e hoje em dia, não. É uma política ampla, que trabalha mesmo com questão de vulnerabilidade social. Aquelas pessoas que apresentam mais vulnerabilidade, elas são acompanhadas.

Contudo, é fato que a ideia de atender apenas os mais necessitados ainda persiste. Reforça-se o estigma da assistência social como uma ação apenas voltada aos miseráveis. No entanto, vigoram propostas que buscam a equidade e a igualdade de direitos. Nesse sentido, o foco recai sobre ações assistencialistas na esfera da ajuda e do favoritismo. Isso faz com que o interesse principal da assistência social seja “servir, né, batalhar para os direitos das pessoas e fazer com que seja realmente implementado todos os direitos. Porque é ajudar as pessoas nosso objetivo aqui” (REPRESENTANTE DO BOLSA FAMÍLIA DE CARLOS CHAGAS, 2020). O direito é transmutado em favor e, como destaca Sposati (2006), reforça a imagem da assistência social como uma benevolência do Estado.

Segundo a gestora de Teófilo Otoni, o principal objetivo da assistência social é “[...] garantir os direitos da população e fazer esse acolhimento com dignidade. A gente trabalha no princípio dessa vertente de garantir os direitos para quem precisa, para quem precisa da Política da Assistência”.

Para a PNAS, esses direitos precisam ser resguardados, levando em consideração a matricialidade sociofamiliar. Nesse sentido, o representante do CREAS de Teófilo Otoni reafirma:

Desde a Constituição de 1988, a gente tem que trabalhar a matricialidade da família, ou seja, o foco é a família. Então um dos princípios é você garantir, mesmo, sem qualquer preconceito, sem qualquer habilitação, o direito da família. O acesso aos direitos e bens e serviços prestados pela assistência

social. Eu acredito nesta linha. É você mesmo garantir, diante da política, o mínimo que é necessário, que é colocado pela política para o usuário. Isto eu entendo como princípio: a globalidade, o respeito, o acolhimento dessa família.

Para Pereira (2004), a focalização da família pode conduzir a uma desresponsabilização da assistência social como responsabilidade do Estado (mesmo que esse direcionamento conduza a uma certa “autonomia” para os núcleos), mas também pode atribuir a eles a responsabilidade de arcar com suas próprias demandas sociais. O antagonismo sempre perpassa as políticas sociais. Por isso os gestores e implementadores estão sempre atuando em zonas de conflitos de interesses, que ora buscam atender a classe trabalhadora, ora a interesses institucionais.

Esses conflitos recaem sobre os usuários, pois, na maioria das vezes, eles são responsabilizados pelos problemas sociais em que estão inseridos. Quem nunca ouviu as famosas frases: “ele não trabalha, porque é vagabundo”, “a família X é uma bagunça, por isso que os filhos foram levados para adoção”?

Com a crise da secularização destacada por Weber (1988), a culpa do indivíduo ou da família fica ainda mais latente, tornando-se uma questão moral e religiosa, na qual os julgamentos são: “a família Y não consegue nada porque não procura Deus” ou “a filha da vizinha é rapariga porque a mãe nunca foi à Igreja”.

Ao tomarmos as famílias como eixo central de intervenção, precisamos considerar os contextos de cada uma, e não moralizarmos nossas intervenções. A garantia de direito não pode ser afirmada diante do preconceito, do juízo de valor, da retirada de responsabilidade daqueles que de fato são responsáveis. O direito só se efetiva quando a diversidade é respeitada. A autonomia é materializada na possibilidade da livre escolha e na condução de alternativas. Por isso é preciso considerar a família como um mecanismo de apoio, mas também como um grupo que pode provocar exclusão, que pode ser a base dos maus tratos psicológicos e físicos e que pode não ter como arcar com nenhuma proteção.

É necessário desconstruir os tabus da sociedade quando estamos na linha de frente de atuação das políticas sociais, sobretudo quando se trata de assistência social. Nem toda mulher nasceu para ser mãe, assim como nem todo homem nasceu para ser pai. Nesse sentido, nem toda família será repleta de amor e acolhimento. Temos mães e pais conservadores, egoístas, egocêntricos, assim como temos filhos com essas mesmas características. Ao atuarmos na gestão ou na implementação da Política de Assistência

Social, temos que desconsiderar o óbvio e enxergar o possível, sem romantizar as relações sociais, mas analisando-as em suas concretudes.

A representante do Bolsa Família de Teófilo Otoni (2020) afirma que:

Na verdade, o que o Governo quer com essas famílias quando ele concede o benefício é a emancipação dessas famílias, deixar que elas deixem de ser extremamente pobres ou pobres. E o programa, ele não é um programa vitalício, por isso que atrelado ao Bolsa Família tem outros programas também. Se você reparar na política do Bolsa Família, ele sempre cria programas para estar atendendo a estes beneficiários, não que eles são o público, é que só eles que podem ser atendidos, eles são o público prioritário. Então a forma deles fazerem esses programas, de inserir esses programas para beneficiários do Bolsa Família, é a emancipação dessas famílias, né? Pensando em diminuir a pobreza, que a pobreza no Brasil é muito grande.

Com certeza, é um avanço consideramos a matricialidade da família, mas também é um retrocesso desconsiderarmos o pluralismo do bem-estar social que conduz ao familismo, além de não ponderar o indivíduo na sua singularidade e considerar todos os caminhos que possam levar o sujeito a uma emancipação.

De acordo com a representante de Ataléia (2020),

[...] a Política de Assistência Social ela visa, é, levar o indivíduo a uma maior autonomia, né, a gente entender a demanda desse indivíduo, que não é necessariamente só cesta básica que as vezes eles vem procurar, que inclusive nem é função de CRAS, mas eles chegam até aqui e ao conhecer aquela família, e descobrir a suas potencialidades e trabalhar para que haja uma evolução daquele grupo familiar, fazendo com que eles saibam quais os direitos que eles tem, essa, esse é um dos objetivos da Política de Assistência. Ela não é muitas vezes confundida com apenas o fazer do assistente social e não é, é muito mais amplo do que isso, né? Não é assistencialismo, é uma luta que a gente tem, é de mudar a cabeça das pessoas, fazer elas entender que não tem nada a ver com assistencialismo, e até entender também a função do psicólogo dentro dessa política. Então, a questão é levar, garantir direitos para, para os usuários, para que eles tenham então uma evolução, para que eles tenham uma melhora de vida, uma qualidade de vida que realmente seja garantida e efetivada.

Contudo, devemos relatar que essa autonomia é relativa e não conduz a um empoderamento, pois há uma imposição em relação às medidas socioeducativas atreladas à assistência social. Podemos considerar que é uma ação similar ao processo que determina que as famílias assumam a responsabilidade do seu próprio bem-estar social. Com isso, temos uma política moralista, e não transformadora, como preconiza os princípios e objetivos da Política de Assistência Social.

Ao questionarmos os(as) entrevistados(as) sobre a estrutura interna de cada órgão no processo de implementação da Política de Assistência Social, as respostas são unânimes de que se cumpre o que está previsto nas NOBs-SUAS e no próprio texto que

compõe o desenho da política em questão. Conforme pondera a representante da gestão de assistência social de Ouro Verde (2020):

[...] a gente tem visto dentro da NOB, dentro do SUAS, o que que está preconizando, e na prática a gente tem tentado ao máximo trabalhar, é, com a legislação vigente, né? A gente não pode fugir disso. É claro que algumas coisas, assim, pela realidade nossa, por ser um município pequeno e a dificuldade, às vezes não se cumpre na íntegra o que preconiza a legislação, mas tem feito assim.

As diversidades fazem com que os gestores e implementadores criem e recriem maneiras distintas de operacionalizar a Política de Assistência Social nos seus espaços de atuação. Isso ocorre, porque

a coisa lá em cima, quando faz lá, tipo assim, já vem uma coisa pronta, e aqui às vezes a gente tem que tentar ajustar, né? É, a gente tenta de certa forma, mesmo igual falei com você, até, é, olhar o que que é que determina mesmo e tenta ajustar [...] até porque a gente não tem esses recursos para poder estar implementando a Política da forma que teria que ser (IMPLEMENTADORA DO CRAS DE PESCADOR, 2020).

O entrevistado do CRAS de Ouro Verde (2020) reforça:

Ah, eu acho que toda política ela é, quando chega em nível de um município, principalmente município de pequeno porte, a gente sempre tem que dar alguma adaptada, porque não dá para seguir à risca, né, até porque muitas vezes o recurso que vem para o CRAS de pequeno porte é mínimo, né, em vista da demanda tamanha que a gente tem.

Ao questionar se o entrevistado poderia citar algum exemplo, ele relata:

Hum... (Pausa) mais voltada a questão de Benefícios Eventuais. Há algumas coisas, né, que o, na política não fala que você tem, que é obrigado a fornecer, a liberar, mas você chega em um município de pequeno porte a demanda é muito grande, as famílias são muito carentes e você tem que acabar adaptando. Mais ou menos nesse estilo aí.

De acordo com a representante do CREAS, a situação de Teófilo Otoni não é diferente. No que tange ao centro em questão, os rearranjos são uma forma de sobrevivência, tanto do usuário como da própria Política de Assistência Social, uma vez que, sem os jogos de cintura dos implementadores e gestores, a política não passaria de um simples documento engavetado, como percebe-se na seguinte fala dele (2020):

Olha, o caso do CREAS, engraçado que a gente recebe muitas pessoas que falam: “a gente olha o papel do CREAS, a gente criticar e fazer denúncias de serviços e não é o nosso papel, o nosso papel é a gente suprir a necessidade do usuário de acordo com a legislação”. Mas tem casos que chegam para a gente, que a demanda é da saúde, e a gente tem que suprir essa demanda. A gente tem que articular, recorrer, gritar para o município, para as políticas vigentes, reunir para ver se você realmente consegue garantir aquele mínimo

que está proposto para executar a política. A gente se esbarra em muitas questões, mas a gente não desiste, a gente vai até o fim, luta, consegue, entendeu? [...] Não é de responsabilidade do CREAS? Não vamos deixar, entendeu? Se a política esbarra numa questão, por exemplo, vou pegar uma pessoa idosa, tem questões que te pega de surpresa e você precisa fazer uma retirada, ela tem que seguir a legislação. Naquele momento em que não dá tempo de você... você não pode ir contra a vida, ela está em primeiro lugar, aquele idoso você tem que fazer num estado de urgência, naquele momento em que foi acionado e que esbarra na legislação que é necessário que passe pelos trâmites, pelo Ministério Público, da família e da própria aceitação idoso, mas se ele próprio não dá conta de perceber que a vida dele está em risco e, na negativa dele, você vai deixar ele morrer? Isso não podemos fazer! Então, isto é uma adaptação da política, que você de imediato tem que fazer para que você resguarde o direito e a vida daquele usuário do serviço. Nós já fizemos isso, entendeu? E depois a gente passa de acordo à legislação, comunicação ao Ministério Público e fica de resguardo o direito deste usuário. Se você for seguir realmente tudo, mas ao pé da letra, sem que você não readapte, sem que você recrie. Porque cada região tem um contexto diferente. A política é feita de cima para baixo; ela não é feita de acordo com a região, com o contexto cultura, o contexto regional, socioeconômico, então tudo isso você tem que readaptar, entendeu? E nós fazemos isso para que o usuário tenha acesso ao mínimo, né.

Nos conchavos das adaptações, outra representante do CRAS de Carlos Chagas (2020) complementa:

A gente faz uma adaptação de acordo com a realidade que o município apresenta. A gente precisava mais de, por exemplo, o CRAS volante, porque nós temos vários distritos na região, que são muito distantes, que um CRAS só não dá conta de fazer esse acompanhamento. E outra: precisava também de um CREAS, porque quem faz este trabalho de atenção social somos nós também.

Sobre os ajustes realizados para execução da Política de Assistência Social, o entrevistado do CREAS de Teófilo Otoni resume: “as leis são perfeitas e bacanas, mas no papel. Na realidade, a gente para desenvolver um bom trabalho a gente tem que reelaborar, a gente tem que recriar, a gente tem que ser muito criativo, entendeu?”.

Conforme podemos observar, as adaptações (realizadas para execução da política de assistência social) são extremamente necessárias para a busca, mesmo que mínima, da efetivação da Política de Assistência Social, porque o recurso destinado não é suficiente para o tamanho da demanda e para a complexidade dos casos que necessitam de atendimentos especializados, que deveriam ser orientados e acompanhados pela equipe de CREAS. A determinação da estrutura a partir de dados quantitativos não é uma medida que leva em consideração as demandas locais.

Nesse sentido, a PNAS (2004), ao determinar a necessidade do CREAS por meio do número de habitantes, desconsidera os mais diversos níveis de problemas

sociais que afligem as cidades de pequeno e médio porte, que são marcadas pelo tradicionalismo regional conservador. É o caso dos municípios aqui estudados (Teófilo Otoni, Carlos Chagas, Ouro Verde de Minas, Ataléia e Pescador), que apresentam diversos casos de estupro, violência doméstica, abuso sexual, feminicídio, abandono de crianças, adolescentes e idosos, trabalho infantil, entre outras situações que demandam uma proteção social especial.

Também é importante destacar que a territorialização da Política de Assistência Social não deve ser estruturada por meios quantitativos definidos por pequeno, médio e grande porte. Isso reforça a fragmentação da política e os velhos paradigmas, fatores que vão contra os objetivos da proposta de assistência social brasileira.

Segundo a PNAS (2004), as linhas de trabalho da política de assistência são divididas em duas linhas de atuação: a proteção social básica e a especial, conforme já pontuamos no capítulo anterior. Entretanto, a proteção especial não é realizada nos municípios de Ataléia, Carlos Chagas e Pescador, uma vez que nenhum desses locais conta com a estrutura das instituições que promoveriam esse atendimento – como é o caso do CREAS, da casa lar, da casa de passagem, do albergue, entre outras estruturas.

Em Ouro Verde de Minas, por meio de Ministério Público e da judicialização da situação local em relação ao número de crianças sem vínculo familiar, conseguiu-se implantar a Família Acolhedora, um serviço da proteção social especial de alta complexidade. Contudo, não há uma rede de apoio que contribua com a efetivação da proposta.

Na cidade de Teófilo Otoni, a rede de proteção social se estrutura com ações de básica, média e alta complexidade. De acordo com a gestora da Secretaria de Assistência Social, as principais linhas de trabalho são: Serviço de Convivência, Fortalecimento de Vínculo; CREAS; CRAS; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Serviço de Medidas Socioeducativas; Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP); Centro Vida (Unidade de Acolhimento de Saúde Itinerante para População de Rua – CEVIDA); e Programa Primeira Infância (Criança Feliz).

As diferenças de abordagem entre o CRAS e CREAS são bem destacadas pelo entrevistado do CREAS de Teófilo Otoni. Ele pontua:

[...] o CREAS faz parte da média complexidade. E aqui funciona o PAEFI, assim como o CRAS é PAIF, o CREAS é PAEFI, que antes era Programa, mas se tornou Serviço, então a nomenclatura permanece PAEFI, mas seria

PAEF, que agora é Serviços de Atendimentos Especializados à Famílias e Indivíduos, que é diferente do CRAS. O CRAS trabalha família, o CREAS trabalha indivíduo, mas não tem como trabalhar os indivíduos, isolados, separados da família, então a gente trabalha o conceito da família e o indivíduo. E dentro do CREAS é subdividido: PAEFI criança e adolescente, o PAEFI adulto e o programa, que hoje é serviço de proteção a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em aberto, a liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade. o público do criança e adolescente a gente trabalha na violação aos direitos, como violência doméstica, psicológica, abuso intrafamiliar, abuso extrafamiliar, estupros, trabalho infantil, porque o PETI também funciona aqui dentro, está com uma nova roupagem, trabalha com a articulação com a rede e com os serviços e equipamentos da assistência e do município para combater o trabalho infantil e o PAEFI adulto, que é idoso, mulher e deficiente. Idoso: negligência, maus tratos, abandono, lesão financeira e econômica, enfim. Pessoa com deficiência é da mesma forma, e o público mulher nós trabalhamos simplesmente com a violência doméstica, porque as pessoas confundem em relação à violência doméstica com a violência contra a mulher, por exemplo: ameaça, que não seja do companheiro, do namorado ou do marido, esse não é o público do CREAS. A mulher, que é vítima de violência a gente trabalha aqui dentro, então neste segmento tem pessoas negras, pessoas brancas, de todo o tipo, pobres, de classe média, enfim, nós trabalhamos com todo o tipo que chega para a gente. É o único CREAS de Teófilo Otoni. A gente trabalha com todos os territórios aonde o CRAS atua e com os distritos da zona rural, que pertencem ao município de Teófilo Otoni. Então, nós temos uma equipe mínima para o PAEFI Criança e Adolescente.

Já em Carlos Chagas, a proteção social especial precisa ser convertida em básica e ser atendida pela rede disponível, assim como em Pescador, Ataléia e Ouro Verde de Minas. Segundo a Gestora de Carlos Chagas, as demandas do CREAS que chegam e são atendidas pela equipe do CRAS são diversas, envolvendo principalmente “violência ao idoso, violência a criança e ao adolescente, é, a medida socioeducativa”.

De acordo com a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, o CREAS é uma unidade “destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial”. Partindo de tal definição, podemos afirmar que é preciso considerar a criação dos CREAS de acordo com a demanda de cada município, e não em relação ao tamanho desse. Delinear a proteção social especial como uma demanda de municípios de médio e grande porte é o mesmo que dizer que as mazelas sociais de alta ou média complexidade só se restringem aos centros urbanos situados nas regiões metropolitanas, e isso é uma falácia. Essa separação territorial é eficaz para o IBGE, mas não tem a mesma efetividade dentro da lógica do sistema da assistência social, uma vez que os problemas sociais não são definidos por números, mas por relações – e isso não é mensurável.

É notória a dificuldade dos gestores em entender a divisão entre proteção social básica e proteção social especial. Ao questionarmos os participantes que atuam na gestão sobre quais são os serviços especializados de proteção desenvolvidos pelos municípios, todos não entenderam a pergunta. Mesmo a cidade de Teófilo Otoni, que conta com a presença dos principais serviços que compõem essa linha e tem a estrutura do CREAS, o gestor entrevistado, inicialmente, teve dificuldade de identificar os serviços de proteção social especial existentes, como o PETI, Casa Lar, Família Acolhedora, entre outros.

As demais cidades não contam com os serviços de proteção especial. Contudo, os gestores conseguiram identificar os problemas locais existentes que, mesmo com a ausência dos serviços especializados de proteção, são atendidos pelo CRAS, como maus tratos, abuso sexual, abandono, trabalho infantil, entre outros.

Em relação às principais linhas de trabalho realizadas para a implementação da Política de Assistência Social nos municípios, essas estão associadas aos programas de transferências de renda, como o Benefício de Prestação Continuada e o Bolsa Família, às oficinas socioeducativas ofertadas pelo CRAS e aos serviços de convivência, abrangendo três eixos: a) proteção e atendimento integral à família; b) convivência e fortalecimento de vínculo; c) proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiências e idosas.

A implementadora de Ataléia (2020) relata que o trabalho do CRAS é uma ação coletiva e que trabalha com duas linhas de atividades:

O PAIF, Serviço de Atendimento Integral à Família, e trabalhamos com o Serviço de Convivência. O PAIF, ele é um serviço de acompanhamento familiar. Como que funciona esse acompanhamento, a gente atende a família, né, de acordo com as demandas que essa família apresenta, a gente vai avaliar a situação de cada família para poder ver se essa família ela necessita de um acompanhamento mais contínuo ou não. Se ela necessitar de um acompanhamento mais contínuo, ela é inserida no PAIF como uma família referenciada de acompanhamento. Agora quando uma família necessita de uma demanda, vamos dizer, imediata, ela entra, ela se encaixa como família atendida, e encaixe, ela é repensada no PAIF também, só que não é aquela família que necessita assim, de acompanhamento contínuo, é algo ali foi de imediato, e já foi solucionado, e geralmente não volta a buscar uma assistência, desde que necessite. Agora, a questão do caso, no caso a psicóloga, é porque a gente um trabalho, um trabalho conjunto, né, não tem divisão de tarefas. Por exemplo, o assistente social faz aquilo, psicólogo faz aquilo, as questões auxiliares, os projetos desenvolvidos. Tudo o que a gente faz aqui no CRAS, todos os trabalhos do Governo, a gente faz um trabalho conjunto. Inclusive, né, esse acompanhamento familiar, a gente avalia a situação da família. Aí como estava dizendo, nós dois, eu e a psicóloga, nós temos um trabalho conjunto, avaliação de famílias, tudo a gente faz, né, a gente avalia e busca um parecer. O parecer da gente é parecer diferenciado,

por ser dois profissionais diferentes. Então tem um parecer do psicólogo e tem o parecer do assistente social. Só que esse parecer, ele é um parecer conjunto, para buscar uma mesma alternativa, a estratégia que possa melhorar a condição de vida daquela família que a gente atende.

De acordo com a gestora de Carlos Chagas (2020), as principais linhas de atuação da assistência social são:

[...] o Programa de Atenção Integral à Família, que é através do CRAS. No departamento do CRAS, nós temos o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo [...]. Aí, dentro da Assistência, nós temos os Benefícios Eventuais [...] tem o Programa Bolsa Família [...]. Aí, nós temos alguns projetos que trabalha na comunidade. Hoje nós fomos lá na, no Bairro Colina Verde, que é o bairro que tem mais situações de adolescentes em questão de droga, até mulheres mesmo, e aí a gente colocou lá agora uma oficina: de bordado, pintura, corte e costura, onde que a monitora além de trabalhar a técnica, né. Ela trabalha a questão também é de empoderamento mesmo das mulheres, das adolescentes que são atendidas e funciona na sede da Apae. Tem a demanda que é explorado, que chega aqui, né, tem todo o atendimento, que procura a Secretaria, naquela busca ativa que é de acordo com a demanda. Que mais que tem? [...]. Lançou o ano passado o Serviço Social Itinerante, o que que a gente faz? A gente leva todo o serviço nosso, todos, inclusive o Bolsa Família, questão de documentação, a gente faz uma parceria com o pessoal que tira identidade, né, e a gente vai para zona rural. Geralmente a gente vai, ou num sábado ou no domingo, e fica o dia todo. Paralelo a isso, o serviço da Assistência, a gente leva serviços de corte de cabelo, manicure, brincadeira, pula-pula para os meninos. Aí a gente vai na parte da manhã, almoça lá, fica o dia todo. Por quê? Facilita muitos. As pessoas têm dificuldade de vim até o município para acessar o serviço, aí, igual tem a atualização cadastral, então você leva o serviço lá, as pessoas vão lá e faz o cadastro lá, atualiza o cadastro, ou tem casos de bloqueio, ou até cadastro novo, tem que fazer. Carteira do Idoso, né, que é o direito do idoso, aí a pessoa faz lá, emite a carteira na hora. Todos os serviços que são oferecidos na Secretaria, a gente leva para a zona rural.

Segundo o que preconiza a PNAS (2004), o PAIF é uma ação direcionada para desenvolver um trabalho social com famílias em atendimentos de caráter continuado. Ele tem como objetivo o fortalecimento do núcleo familiar no que tange à sua função protetiva, buscando prevenir a ruptura de vínculos e promover a melhoria da qualidade de vida, garantindo a autonomia e o protagonismo dos sujeitos envolvidos.

A Tipificação Nacional de Serviço Socioassistenciais (2014, p.12) assegura que “o trabalho social do PAIF deve se utilizar também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço”. O documento orienta que as atividades desenvolvidas não devem ter caráter terapêutico e devem sempre manter articulação com os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, bem como com o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

O entrevistado de Pescador informa que o PAIF tem o Serviço de Convivência, que possibilita desenvolver frentes de trabalho como: “acompanhamento dos grupos, de desenvolver temas com crianças, adolescentes, idoso”. A representante do Bolsa Família em Teófilo Otoni (2020) destaca o CadÚnico como uma linha de trabalho da Política de Assistência Social, explicando que o sistema contribui para que os indivíduos possam ter acesso aos programas e serviços ofertados pelo governo. Para ela:

tem o Bolsa Família, que é o principal, que é o carro-chefe, né. Tem o Serviço de Convivência, isenção para concurso público, INSS para as donas de casa ou donos de casa, desde que ele exerça a função de trabalho doméstico. É... O Leite Pela Vida, que acho que agora no município está suspenso. Minha Casa, Minha Vida, ID Jovem. Tem o Criança Feliz agora, que é o novo programa, que eles falaram que é da Marcela Temer, que nem é Marcela Temer, mas eles colocaram essa situação na época, que não são todos os municípios que aderiram de Minas Gerais que eu estou sabendo em relação a isso. Temos Pronatec. Bolsa Família já falei, Acessua, Acessua não que está suspenso. Minha Casa, Minha Vida, Leite Para Todos, Bolsa Família, ID Jovem, INSS para as donas de casa, concurso público. São tantos, tantos que aparecem, tem alguns programas que é da área rural.

É nítido que os implementadores e gestores conhecem as linhas de atuação em que trabalham. Porém, ficam limitados apenas às suas funções, às tarefas determinadas pelos contratos trabalhistas.

Ao questionarmos os entrevistados se os municípios em que atuavam participavam da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais Específicos, a resposta foi não, ou ainda que desconheciam a existência desse benefício. De acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (2019), essa ação tem como objetivo a obtenção de alimentos básicos e a distribuição gratuita de cestas de alimentos. Ele tem um caráter emergencial e complementar para famílias que estão em um quadro de insegurança alimentar e nutricional. A medida é executada em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e tem como beneficiários: povos indígenas; comunidades remanescentes de quilombos e as famílias acampadas (que aguardam acesso ao Plano Nacional de Reforma Agrária).

Segundo os participantes da pesquisa, os municípios em questão não tinham nenhuma iniciativa própria e não participavam de alguma ação estatal relacionada com a distribuição de alimentos para a população mais vulnerável que não seja por meio dos benefícios eventuais. Conforme afirma a representante do CRAS de Ataléia (2020):

Bom, a questão de alimentos e de cestas de alimentos que a gente tem é como Benefício Eventual aqui no CRAS, né. Não tenho essa política de alimentos.

Ela é voltada para alimentos, mas quando as famílias que a gente tem aqui realmente necessitam, que são de extrema pobreza de verdade, né, a gente coloca elas como prioritárias; e essas famílias elas recebem esse benefício, elas recebem esse benefício eventual, só que o benefício eventual, que pode ser a cesta básica ou auxílio-alimentação, ela não é algo contínuo, não. É eventual, ali [...]. Deveria ter outro benefício, uma política de alimentação, para que pudesse realmente trazer condição para que as pessoas pudessem ter acesso ao alimento, mas como tem a ausência dessa alimentação, a gente, o município, ele tem apoio para alimentação de famílias carentes, de extrema pobreza e gera no máximo 4 ou 3 cestas, ou até as vezes nem isso. Então, são para famílias de extrema pobreza mesmo, para poder melhorar a situação de momento, até que possa melhorar a situação de renda para poder melhorar essa questão de alimento.

Os principais Benefícios Eventuais apresentados entre os gestores foram: aluguel social, auxílio funerário, auxílio-moradia, cesta básica emergencial e a ajuda de custo para situação de emergência. Eles são garantidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas – Lei nº 8.742, de 1993, alterada em 2011 pela Lei nº 12.435), que determina como benefícios eventuais “as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (art. 22).

Os recursos previstos para tal modalidade devem ser destinados para custearem: auxílios-natalidade e funeral; ações assistenciais de caráter de emergência; atendimento das vítimas de calamidade pública, de modo a garantir sua sobrevivência e a reconstrução da sua autonomia. Todavia, o dinheiro para arcar com os benefícios é pouco. De acordo com os relatos dos gestores municipais, muitas vezes, a demanda é maior do que o recurso disponível, isso quando há a verba. Além disso, o usuário precisa ter um atestado de pobreza comprovado por relatório de um assistente social para conseguir o auxílio.

No que diz respeito ao número de beneficiados do Bolsa Família e do Benefício de Prestação de Continuada, os implementadores e gestores não sabem dizer precisamente quantos são. Contudo, no município de Ataléia, a representante do Bolsa Família relata que são 3.928 famílias no Cadastro Único. Dessas, 2.554 recebem o recurso do programa Bolsa Família. A gestora da Secretaria de Assistência Social local afirma que há aproximadamente 3.000 contemplados. Já no BPC seriam 965 usuários. A representante do Bolsa Família, no entanto, alega haver entre 400 e 500 beneficiários no município.

De acordo com o último relatório do Cadastro Único – Conhecer para Incluir (2020), Ataléia possui 2.086 famílias beneficiárias do Bolsa Família, o que corresponde a 43% da população total. Dessas, 1.831 famílias estariam em condição de extrema pobreza caso não estivessem sendo contempladas pelo programa. O valor repassado por família é, em média, de R\$ 10,64. Há ainda 33 pessoas com deficiência e 180 idosos recebendo o BPC, totalizando 213 beneficiários.

Em Pescador, os entrevistados também não têm certeza dos dados. A entrevistada do Bolsa Família alega que o município tem mais ou menos 135 beneficiários do BPC, sendo 115 deles concedidos a pessoas com deficiência. Enquanto isso, o programa Bolsa Família conta com 556 famílias beneficiárias. Todavia, a gestora entrevistada acredita que sejam em média 500 famílias receptoras do Bolsa Família. Em relação ao BPC, ela não sabe ao certo o número. Segundo o Cadastro Único – Conhecer para Incluir (2020), Pescador tem 532 famílias beneficiárias do Bolsa Família. Eles recebem em média R\$ 30,23 e são o equivalente a 37% da população total da região. Desse montante, 473 famílias sem o auxílio do programa estariam na extrema pobreza. Há ainda 94 usuários do BPC, sendo 76 na categoria de deficientes e 18 na de idade.

Carlos Chagas conta com 2.169 famílias beneficiárias do Bolsa Família, ou seja, aproximadamente 31% da população do município recebe um repasse médio de R\$ 26,13. Desse total, 2.169 famílias estariam na extrema pobreza se não fosse o programa. O BPC, por sua vez, é o auxílio de 1.211 pessoas, com 502 benefício distribuídos por deficiência e 709 por idade (CADASTRO ÚNICO, 2020). Para a entrevistada do Bolsa Família, esse número era, em média, de 1.700 contemplados e, no que tange ao BPC, ela desconhecia a quantidade total. Para a secretária, esse número corresponde a mais de 2.000 indivíduos. Em relação ao Bolsa Família, ela afirma que seriam mais de 1.400 famílias.

Em Teófilo Otoni, o município possui 2.702 beneficiários do BPC por deficiência e 3.353 por idade, totalizando 6.055 segurados. Tem também 7.613 famílias beneficiárias do Bolsa Família, o que corresponde, aproximadamente, a 17% da população (CADASTRO ÚNICO, 2020). Desses, 5.690 núcleos familiares estariam em condições de extrema pobreza se não fosse a assistência financeira do programa. Os entrevistados desconhecem esses números. A representante do Bolsa Família precisou acessar o SIGPBF, que é o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família, para verificar

os dados. Ela lembra que, no ano passado, o número trabalhado era de 2.012 e que, nesse ano, quase 2.300 nomes do BPC estavam para ser incluído no CadÚnico.

O desconhecimento dos dados também é uma realidade em Ouro Verde de Minas. O representante do CRAS arrisca e diz: “acho que ano passado, se não me engano, eram 90 e alguma coisa, 95, se não me engano”. Já os gestores relatam que precisam acessar o sistema para conferirem a lista de beneficiados dos dois programas em questão. Um dos entrevistados responde sobre o BPC: “o número agora eu não sei. Eu acho que nessa faixa de uns 180. Me parece que no último cadastro, que agora está tendo a revisão, me parecem ter, porque lá no sistema do SUAS tem, eles liberam a lista. Acho que nessa faixa de cento e pouco”.

De acordo com os dados do Cadastro Único – Conhecer para Incluir (2020), Ouro Verde de Minas tem 145 beneficiários do BPC, sendo 105 concedidos por deficiência e 40 por idade. Tem também 1.230 famílias beneficiárias do Bolsa Família, o equivalente a, aproximadamente, 59% da população total. Calcula-se ainda que 1.191 famílias estariam em condição de extrema pobreza sem o auxílio financeiro do programa.

Ao questionarmos se todos os elegíveis ao Bolsa Família e ao BPC estão contemplados, os gestores informam que não conseguem ter essa precisão, mas têm certeza de que todos que precisam e que procuram conseguem acessar os programas Bolsa Família, BPC e ou os Benefícios Eventuais. “Porque os que não estão, normalmente eles estariam procurando. Porque são programas bem divulgados” (GESTOR DE OURO VERDE DE MINAS, 2020).

A falta de conhecimento da abrangência e do acesso aos programas pode ser entendida pela carência na realização de avaliações e análises da situação local. De acordo com os implementadores e gestores entrevistados, os municípios não fazem nenhuma avaliação – seja de monitoramento, seja de impacto – das ações junto aos usuários. Claro que a avaliação por si só não define a melhoria ou a execução de determinada atividade, porém ela pode conduzir a um processo mais participativo, contextualizado e eficaz. Os agentes atuantes na política de assistência acreditam que a avaliação não necessariamente precisa ser sistematizada. Segundo a representante do CRAS de Ataléia (2020) a avaliação é feita de forma espontânea, sem nenhum instrumento metodológico específico. Ele afirma:

Questionário por escrito, não, mas a gente sempre ouve, tem os oficinairos, a gente é mais questão de conversa mesmo. A gente vai, a gente conversa, a gente ouve, a gente vê o que eles têm para dizer, vê o que eles têm dúvidas. A gente vê quais são as demandas que eles apresentam, e o quê que a gente pode, o quê que entra no que a gente pode estar fazendo, a quem eles podem estar recorrendo, se não for função da Assistência Social essa questão, a gente busca orientar a quem devem buscar, se é saúde, se é educação, que órgão eles devem buscar.

Conforme enfatizam Silva e Silva (2015), a postura investigativa é um instrumento necessário para desvendar as emboscadas do cotidiano. Trata-se de um passo necessário e primordial que deve fazer parte da intervenção profissional, contribuindo para um posicionamento crítico e propositivo e, com isso, transformador.

As exigências do sistema capitalista e, conseqüentemente, das transformações no mundo do trabalho, vêm afetando diretamente o fazer profissional. Os trabalhadores têm suas autonomias relativizadas e suas ações pautadas no imediatismo do cotidiano. A exigência de bater metas a qualquer custo, a burocratização e informatização do sistema, além da escassez de recurso humano, conduzem cada vez mais a serviços repetitivos e sem reflexões críticas da realidade. Diante desse contexto, é latente a necessidade da dimensão investigativa respaldada em uma teoria social crítica que consiga dimensionar uma análise para além de uma simples sistematização de dados. Ela deve possibilitar a compreensão da totalidade a partir de suas particularidades e singularidades e permitir a melhoria e a efetivação das políticas sociais como um todo.

De acordo com os sujeitos pesquisados: “a demanda é muita para um corpo profissional reduzido”. Nesse sentido, a avaliação acontece por meio de relatos satisfatórios sobre os serviços. Quando os usuários relatam positivamente sobre determinada iniciativa da Secretaria de Assistência Social. Em outros casos, a avaliação passa despercebida.

No que tange ao BPC, temos o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola (BPC na Escola), que tem como público-alvo crianças e adolescentes na faixa etária de zero a dezoito anos, que são deficientes. O objetivo é assegurar a matrícula desses indivíduos e impedir a evasão escolar, além de efetuar o acesso a outras políticas sociais e setoriais.

Ao questionarmos sobre o programa BPC na Escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, percebemos que há um desconhecimento sobre essa ação por parte dos gestores nos cinco municípios. Esse fato nos revela a fragilidade da comunicação e da articulação entre a rede de proteção, principalmente entre a

assistência social, saúde e educação, que são os pilares para a efetivação da garantia de direitos de acordo com as necessidades dos usuários beneficiários no BPC.

O desconhecimento demonstra a inexistência de iniciativas integradas junto às políticas setoriais entre os gestores em âmbito Nacional, estadual e municipal, fator que impossibilita a identificação de acesso à escola dos beneficiários do BPC que têm deficiência. Essa situação é uma barreira para o agrupamento anual dos dados do Educacenso (Inep/MEC) e do cadastro Administrativo do BPC (INSS/Dataprev/MDS), que poderiam contribuir para a melhoria das ações pautadas para a efetivação do benefício e a garantia do acesso às demais políticas da assistência social.

Podemos perceber que os dados referentes aos beneficiários do Bolsa Família e do BPC em todas as cidades estudadas são, na maioria das vezes, desconhecidos tanto pelos implementadores quanto pelos gestores. Esse fato pode estar relacionado à sobrecarga de trabalho realizada pelos profissionais. O excesso de trabalho impossibilita atentar para os dados quantitativos dos programas, assim como impede que eles conheçam todas as atividades que compõem a política em que atuam.

Tal desconhecimento também pode sinalizar a ausência de criticidade e de reflexão em relação aos assistidos pela assistência social. Sabemos que os números por si só não respondem muitas das perguntas, mas servem de embasamento para a elaboração de propostas orçamentárias, para captação de recursos junto aos órgãos de fomentos e como instrumento de barganha para reivindicar auxílios financeiros e materiais.

Essa situação expõe também a carência da dimensão investigativa junto aos profissionais que atuam na assistência social. A dimensão investigativa precisa ser aflorada nos órgãos de elaboração e implementação das políticas sociais. Sem isso, não chegaremos à causa da ineficiência das ações, conforme pudemos constatar no decorrer da pesquisa aqui apresentada.

Ademais, não precisamos de mecanismos de inviabilização das políticas sociais. Já basta a burocratização, que é um limitador no processo de implementação. Conforme diz a implementadora do CRAS de Ataléia (2020):

O Sistema nos exige um número mínimo de x pessoas para que o recurso venha. O Sistema não quer saber de você que talvez você não tenha 250, aí você tem 240 que realmente é o público-alvo, mas tem que ter 250. Eu coloquei a numeração assim para entender. É, com isso a gente esbarra numa burocracia. O Sistema, ele alimentado, ele é por faixa etária, ok, mas a gente tem algumas especificidades. Como que eu vou incluir aquela pessoa que

pela faixa etária ele deveria estar num grupo, mas por alguma outra situação subjetiva ela se enquadra melhor em outro grupo. Como que eu vou fazer, porque no outro grupo eu não consigo lançá-la, porque pela idade, ela não está ali, então assim, existem umas coisas que nos engessam, por quê? Porque tem que fazer isso, e tem que bater essa meta, porque tem que ter x famílias atendidas. Existe um número mínimo que eu não sei de onde que veio, já veio imposto essa numeração que a gente tem que alcançar para que você tenha determinado recurso, e as vezes o nosso trabalho, a gente acelera ou faz de tudo para poder incluir pessoas, fica enlouquecido para incluir pessoas, porque você precisa bater uma meta. Eu não sei, na minha opinião não é essa meta que importa, talvez eu tenha grupo de sete, se eu conseguir fazer 7 em 7, vai ser mais importante do que ficar trabalhando com 70 apenas, porque eu preciso de uma numeração. Então, essa é uma das situações que a gente é esbarra, que a gente fica um pouco engessado, entendeu? E tem algumas situações também bem difíceis que vão acontecendo, e é uma forma um pouco diferente de trabalhar, mas eu estou muito presa a essa questão burocrática mesmo.

O que percebemos a partir da pesquisa realizada é um descompasso entre a Política de Assistência Social e a realidade que materializa tal proposta. O objetivo de atender a todos que necessitam é transformado em metas quantitativas, e não qualitativas. Mecanismo que cria uma barreira para a efetivação e amplia a “politização” da assistência social (ações desenvolvidas em troca de votos, um instrumento de barganha eleitoral²¹).

Se, na gênese da assistência social, tínhamos essa política atrelada à caridade e à benesse, na contemporaneidade, ela é associada com a barganha política e é usada como instrumento de *marketing* em campanhas eleitorais. Nesse contexto, os benefícios deixam de ser tratados como direitos sociais e passam a ser divulgados como benevolência dos governadores e gestores da política social, conforme na gênese da questão. Não é por coincidência que grande parte dos gestores da assistência social ou de outras áreas se tornam candidatos a um cargo político.

Os avanços relacionados à Política de Assistência Social são reconhecidos por todos os entrevistados, desde os gestores até os implementadores. Uma das melhorias destacadas tanto no município de Teófilo Otoni como no de Carlos Chagas é a divulgação/informação da assistência social como direito. De acordo com a representante do CRAS de Carlos Chagas (2020):

Hoje, as famílias procuram quando precisam de alguma coisa. Hoje, elas também já estão mais cientes dos seus direitos. Elas sabem que elas têm direito à educação, têm direito a ter o mínimo para sobreviver e pelas famílias que a gente acompanha, a gente já viu famílias muito desorganizadas, muito vulnerável, que com o acompanhamento, com o Bolsa Família, elas já

²¹ Conforme poderá ser constatado no próximo capítulo.

começam a se organizar, começam a melhorar a vida, um pouquinho, mas melhora. As crianças frequentam mais a escola, porque a gente fica monitorando isso, o Conselho também. Eu acho que estão tendo mudanças, não grandiosas, mas pequenas, sim, muda! Até na higiene, muita gente está ali naquela pobreza extrema e começa a ser atendidas por nós, junto com a saúde e por essa rede toda de assistência e você vê como que vai caminhando, melhorando, e um arranja um emprego ali, as crianças frequentam a escola, tem mãe que param de beber.

De acordo com a gestora de Ataléia, o grande avanço está associado à superação da concepção da assistência social como caridade. Isso só foi possível por meio das capacitações.

Muita gente, inclusive a maioria dos gestores, mudaram o pensamento, que hoje em dia acabam indo para essas reuniões e capacitações, e acabam conhecendo outras pessoas e a mentalidade e todo mundo tem evoluído nesse sentindo, que a assistência não é o dar né, é mais do que isso, é proporcionar uma evolução para aquela família, é orientar e lutar por direitos e garantias que são previstos em lei e que não eram ofertados para todo mundo. Então assim, eu acredito que evoluiu muito, estão tentando regredir, né, mas eu acredito que a evolução vai permanecer, é muita gente lutando a favor. (REPRESENTANTE DA GESTÃO DE ATALÉIA, 2020).

Em Pescador, a percepção da entrevistada dialoga com a fala da gestora de Ataléia. Ela pondera:

[...] antes, a Política de Assistência era muito voltada para questão é do coitadinho, né, que, ah, ele precisa de ajuda. É a questão mesmo de, até envolvia política, eu te dou mais assistência, também tem que te dar por questão de troca de voto. Hoje em dia, não. Eu acho que as pessoas estão mais, é, elas estão reconhecendo mais os seus direitos. E vem mais procurar.

Com certeza, a superação da assistência social como benevolência – e seu tratamento como uma questão de direito – foi um marco fundamental para sua efetivação. Porém, ainda é preciso avançar muito, principalmente nos municípios de pequeno porte, que ainda possuem enraizadas práticas tão conservadoras como o clientelismo, o primeiro-damismo e o favoritismo. Podemos dizer que a “gramática política” da assistência social no Brasil é marcada por grandes resquícios da autocracia burguesa. Todavia, é preciso entender que o processo de metamorfose do assistencialismo da Política de Assistência Social para a via do direito é gradativo.

É, em termos de apropriação mesmo, né, por parte dos próprios trabalhadores, do que que é essa política, de que as ações, a própria infraestrutura, embora esteja longe de atingir o ideal, muito longe mesmo. Mas essa infraestrutura ela tem melhorado gradativamente. A conscientização da população de que essa política pública, ela tem um viés diferenciado daquele assistencialista, e isso é por meio do serviço. Eu acho que os serviços têm conseguido trabalhar isso com a população. Embora a gente que esteja na ponta dessa implementação, a gente percebe que muita

coisa ainda precisa ser feita (REPRESENTANTE DO CRAS DE TEÓFILO OTONI, 2020).

Além da ampliação da divulgação sobre os programas e benefícios ofertados pela assistência social, vemos a tomada de consciência de profissionais e usuários da política como direito. Também tivemos os avanços relacionados ao próprio benefício. Para a representante do CRAS de Ouro Verde de Minas, outro avanço significativo foi a ampliação da autonomia e da autoestima dos usuários. Ela relata:

[...] nós desenvolvemos trabalhos com as pessoas e nós vemos as mudanças, tanto na autoestima, a questão dela com a comunidade, e também na autonomia. Mulheres que não sabiam nada, e que começaram a ir nas oficinas, começaram a fazer tapetes para vender, fazer crochê. Então assim, eu creio que há mudança sim. Poderia existir mais, né. Mas infelizmente, a gente esbarra em muita coisa. Mas as vezes vai a questão do profissional também, dos profissionais que estão na Política de Assistência deles irem atrás e realmente fazer acontecer. Porque se a gente for sentar e olhar só o que é a minha atribuição, nós não vamos fazer a diferença, tem que fazer além.

Parte dessa autoestima e a autonomia vieram por meio da geração de renda, que possibilitou o acesso a bens de consumo antes restritos a um grupo específico com poder aquisitivo de compra. A ampliação dos programas de transferência de renda foi em parte responsável por essas conquistas atreladas ao empoderamento dos sujeitos. Segundo a entrevista do Bolsa Família do município de Pescador (2020):

As pessoas de baixa renda tiveram acesso a aquilo que só outros tinham. Hoje você chega em uma residência, você vê uma televisão, que a muitos anos atrás chegava na residência não tinha. Você vê o acesso hoje de um celular. Todos têm um celular hoje. Tem muito, que a anos atrás não teria, né.

Em Carlos Chagas, a entrevistada do CRAS pontuou que a ampliação do sistema foi outro ponto positivo:

No início, quando o plano ainda estava sendo implementado nacionalmente, a gente adaptando os municípios a isso, a gente tinha o mínimo de atendimento de oferta possível, porque faltava recurso humano, faltava muito recurso material e principalmente recurso financeiro. Hoje, como tem esses blocos de serviços né, e tem o, querendo ou não com toda situação de caos financeiro que está aí: Estado e União, mas, pelo menos, ainda, nesse período todo de justamente, três, quatro anos atrás, que não havia atraso nas parcelas dos recursos, a gente conseguiu melhorar o acompanhamento das famílias, o atendimento. É, o serviço deu uma alavancada boa. Antes era uma coisa muito limitada, muito restrita.

Entretanto, a representante do CRAS de Ataléia afirma que houve melhorias, mas que essas conquistas estão sendo desmanteladas diante do cenário político em que estamos vivendo. Ela afirma:

Bom, eu acredito que houve melhoria, houve, houve, quebras também, equiparado com várias situações aí com o novo governo que a gente tem. Várias questões que estão apertando a questão da Política de Assistência Social. Toda aquela luta que teve da Assistência Social que teve naquela época, de início, todas aquelas conquistas, até a Assistência Social no meio federal, a gente vê hoje uma política que está entrando em conflito, tão realmente sendo afetada pelo atual governo, situação de benefícios que são diminuídos, que estão sendo cortados. Próprio Bolsa Família a gente vê que hoje está reduzindo bastante, a gente vê no noticiário os recursos. Até mesmo a nossa realidade, vários cortes de Bolsa Família, vários cortes de benefício de BPC. BPC hoje por exemplo, que era, vamos dizer assim, uma forma mais fácil de conseguir, hoje, hoje está tendo mais dificuldade. Pessoas assim, que a gente, que chega até a gente que já recebeu benefício de BPC, por exemplo está requerendo o benefício. A gente vê, a gente nota que a pessoa que realmente precisa, que realmente necessita, pela falta de condição dela de se inserir no mercado de trabalho, pela deficiência que ela apresenta. E isso muitas vezes, ele não passa pelo INSS, justamente por essa grande dificuldade também que colocamos, o que não era obrigatório antes, eles estão colocando como obrigatório, por exemplo que é o, para receber o BPC hoje, tem que estar obrigatoriamente cadastrado no CadÚnico. Então assim, se bater uma informação que está no espaço CadÚnico, e que não esteja como, correta com a, com a informação que está lá no requerimento, já é um critério para eles não passar a pessoa, já houve um rumor de diminuir o valor também desse benefício aqui, hoje é o valor de um salário-mínimo, e eles estão colocando aí, já foi colocado aí para meio salário-mínimo. Se um salário-mínimo já é pouco, imagina meio salário-mínimo. Então, assim, pelo que a gente vê hoje, de início de acolhimento da Política de Assistência Social, foi uma grande luta, foi um grande avanço, foi uma grande conquista, mas hoje realmente, está tendo alguns desafios justamente por conta disso, questão de recursos também. Recurso que a gente, que a gente já ouviu falar por aí. Capacitação, a gente ouve falar em noticiário, até por conta do SUAS. O SUAS é a Política da Assistência Social, recursos do Suas que pode correr, que corre o risco de estar diminuindo pra resolver os trabalhos da Assistência, do CRAS, do Serviço de Convivência, como, o Plano de Acompanhamento das Famílias. Então são recursos primordiais que também correm, estão correndo o risco de serem afetados, e como os demais benefícios que já como eu já disse. Então assim, é uma situação, é uma luta hoje né, como foi uma luta para conquistar, hoje está uma luta também, mas para permanecer, não afetar esses benefícios, depois de tantas lutas.

Os avanços e conquistas da Política de Assistência Social são sinalizados por todos os implementadores ouvidos. Contudo, é grande o receio em relação aos riscos em que a assistência social se encontra diante da proliferação de ideias e ações conservadoras e neoliberalistas. Segundo a representante do CRAS de Ataléia, “infelizmente, corremos o risco, diante do nosso governo golpista, de voltarmos ao assistencialismo, ao primeiro-damismo e aos coitadinhos, que não há garantia de direito”.

Estamos diante de um cenário de desmonte e precarização, de crise ideológica e econômica que comprometem o processo de implementação das políticas sociais. Contudo, com a crise sanitária acarretada pela covid-19, a assistência social ganha expressividade, tendo um enfoque significativo na agenda política, principalmente com a criação do Auxílio Emergencial. Todavia, o recurso investido e a forma como ele foi empregado demarca o lugar de submissão da assistência social diante dos princípios do mercado e delimita bem o papel do Estado e a falta de autonomia, mesmo que relativa, dos implementadores e gestores da política de assistência que atuam na base. Da mesma forma, amplia a desigualdade, mesmo entre os próprios usuários e reafirma a invisibilidade de determinados grupos minoritários, como é o caso das comunidades quilombolas.

4.2. O processo de implementação da Política de Assistência Social nas comunidades quilombolas

Desde o reconhecimento da assistência social como direito, muitos avanços foram obtidos, assim como sobrevieram grandes desafios para efetivar as conquistas obtidas. Contudo, mesmo que a discussão sobre grupos minoritários no que tange à política em questão seja ainda bem sutil, principalmente no que diz respeito a remanescentes de quilombo, ela defende uma assistência prioritária para esse grupo.

De acordo com a análise situacional que sustenta o desenho da PNAS (2004), a política tem o objetivo de dar visibilidade para aqueles que foram invisibilizados na sociedade brasileira, como é o caso de quilombolas, indígenas, deficientes, entre outros. Ela busca garantir equidade para os segmentos que estão expostos a um maior risco social. Nessa perspectiva, a NOB-SUAS de 2005 orienta que a presença de comunidades quilombolas nos territórios seja considerada como indicador complementar para realização da análise socioterritorial dos municípios dentro da variável de especificidade regional. Esse dado se junta a outros, como as taxas de urbanização, de intensidade da pobreza, de crescimento da população residente e de evasão escolar.

A NOB-SUAS (2005) também orienta o cálculo do custo adicional para o Piso Básico Variável apurado para os serviços complementares e eventuais especificidades do território. Esse valor será acrescentado ao piso fixo como medida de potencialização do atendimento sociofamiliar nos CRAS. Para isso, leva-se em conta a presença de remanescentes de quilombo, indígenas, assentamentos e outras especificidades.

De acordo com a NOB-SUAS (2005, p. 152):

O estabelecido em relação às características dos municípios de acordo com seu porte é regra geral a ser seguida no processo de cofinanciamento da Política de Assistência Social. Há, no entanto, grande possibilidade de ocorrerem situações específicas, não passíveis de tratamento generalizado. Tais situações deverão ser consideradas como tal, levando ao desenvolvimento de ações voltadas ao seu atendimento também de maneira específica, inclusive na diferenciação de trato quando da definição dos critérios de partilha e de transferência de recursos federais e estaduais. É o caso, por exemplo, das realidades de seca, fronteira, ribeirinha, portuária, quilombola, indígena, de floresta, bem como das realidades em que são altos os índices de mortalidade juvenil, entre outras, em que o custo dos serviços será calculado a partir da complexidade da situação e das demandas específicas que apresentam, objetivando chegar à pisos variáveis mais específicos dentro de cada nível de proteção. Nesses casos são fundamentais o diagnóstico municipal e regional que subsidie a real situação e o custo de manutenção dos serviços.

A partir das orientações e ponderações dos marcos normativos e legais da Política de Assistência Social brasileira, pode-se afirmar que há previsão de uma assistência às comunidades quilombolas. Contudo, quando questionamos os implementadores e gestores sobre essa previsão, muitos a desconhecem. Os que dizem conhecê-la têm dificuldades de especificar quais são os normativos.

Os relatos são de que a política precisa ser executada da mesma forma para todos, independentemente de serem quilombolas ou não. Porém, não estamos discutindo se os serviços devem ser prestados de forma igual para todos. Estamos tentando garantir que eles sejam desenvolvidos com equidade, conforme previsto pela própria Política de Assistência Social.

Segundo a representante do CRAS de Teófilo Otoni (2020), a Política de Assistência Social local não prevê uma assistência aos quilombolas:

[...] não é discutido a menos que surja um caso específico. A Política de Assistência Social, hoje, ela, ela assumiu um volume de interface de articulação, de atuação tão grande que infelizmente não sobra esse espaço para planejamento e para pesquisa de questões que não fazem parte dessa demanda que chega ao CRAS. Então hoje eu posso te dizer que a gente trabalha com a demanda que a gente recebe da rede ou que a gente se depara no território, e que aquilo que foge a isso, esse volume todo de trabalho a gente não dá conta de abraçar, infelizmente.

De acordo com a equipe de Pescador, a PAS prevê assistência às comunidades quilombolas. A representante do CRAS destaca:

[...] só tenta mesmo fazer aquilo que é, assim, o mínimo, que é estar dando essa assistência lá, de mesmo né, com o serviço de convivência, com o Programas Bolsa Família que já existe, e tem outra mesma. É, até a gente tenta até, é meio que envolver até aquelas que estão ali no envolto ali, para dentro dessa comunidade ali, para poder estar desenvolvendo um trabalho com eles. Mas assim, eu acho que isso não é nem o básico. Isso não é nem o básico, eu acho que teria que ter né, a Assistência, não sei né, eu até falo como uma política mesmo específica para esta, para poder estar atendendo essas necessidades né. Porque a Assistência em si ela não dá conta de estar fazendo esse trabalho como deveria ser feito lá.

Para o representante do CRAS de Ataléia (2020),

[...] os quilombolas, eles são vamos dizer assim, são um público é, um dos grupos prioritários para política do CRAS, para o atendimento no CRAS, e se enquadra nessa questão específica, quem se enquadra para o perfil desse público prioritário de atendimento no CRAS são, é, crianças, adolescentes, idosos, deficientes e quilombolas também entra nesse quesito de critérios de prioritário. Então se eles estão como prioridade, coloco eles como prioridade no nosso atendimento, e de maneira que a gente enxerga, que a gente vê, o que eles necessitam, a gente quais são as principais. Então a gente busca trabalho que possa estar desenvolvendo, ou até mesmo aqui no CRAS para desenvolver.

Percebe-se, no processo de execução da Política de Assistência Social, um distanciamento do que está previsto em âmbito nacional e o que os municípios de fato interpretam como sendo a política. O desconhecimento do desenho político proposto faz com que parte do que se busca efetivar fique apenas no papel, pois a falta de conhecimento, tanto da política como da própria especificidade regional, conduz a uma inoperância do sistema como um todo.

O representante da gestão de Ouro Verde (2020), afirma que a política em questão prevê assistência às comunidades quilombolas, mas, na realidade deles, isso não é levado em questão. De acordo com ele, “tem (a política), mas, no nosso caso aqui, não tem. Nós não atendemos, assim, específico para aquela comunidade, não. Até pelo fato de sermos poucos, pouca equipe; então, a gente não faz um trabalho específico lá, não, mas tem, sim”.

Tanto os gestores como os implementadores acreditam que prever assistência às comunidades quilombolas é dar atenção só para elas, criar serviços que contemplem um grupo em especial. Eles desconsideram a possibilidade de priorizar o atendimento, sem excluir. No Bolsa Família de Carlos Chagas, a entrevistada relata que:

No cadastro do Bolsa Família, tem no formulário nosso, que é do governo, que pergunta se a família é indígena ou se é quilombo, né? E a gente dá essa prioridade quando a família é quilombo, mas que eu conheça não. Quando eles precisam dos serviços, eu sei que são atendidos.

É importante ressaltar que priorizar não significa excluir os demais sujeitos, mas sim distinguir, considerar que existe no território uma desigualdade que precisa ser superada. Para isso, é preciso atuar de modo a garantir que todos tenham as mesmas oportunidades, mas com atendimentos diferenciados.

A prioridade de atendimento apenas demarca que, dentro do perfil dos que precisam ser assistidos pela Política de Assistência Social, existem aqueles que se encontram em situações emergenciais em relação às urgências dos demais. A dificuldade de tal entendimento contribui para ações que estigmatizam ainda mais as identidades dos grupos minoritários e reafirma posturas conservadoras e engessadas. Cria-se a ilusão de que uns estão “roubando” o direito dos outros. O objetivo é universalizar o sistema, pois da maneira como ele é implementado, temos uma exclusão de uma parcela historicamente invisibilizada.

Para os entrevistados, a implementação dos serviços e programas sociais nas comunidades quilombolas deve ser igual a de todos, pois a prioridade pode se tornar uma injustiça com os demais. De acordo com os entrevistados, é uma questão de igualdade tratar todos da mesma maneira, sem discriminar nem favorecer um ou outro. Contudo, devemos questionar: como garantir o direito dos quilombolas sem atender suas especificidades? Como assegurar os direitos de uma família homoafetiva sem caracterizar suas especificidades?

Para garantir a igualdade em um país tão preconceituoso e desigual, é necessário agir em prol da equidade dentro de uma estrutura poliárquica, similar à defendida por Robert Dahl (2004). Talvez seja necessário instituir no processo de implementação das políticas sociais o estabelecimento de uma “democrequidade”, ou seja, um sistema democrático de direitos que atenda os sujeitos dentro das suas necessidades e condições identitárias e de vida. Uma junção de equidade e democracia no intuito de instituir um sistema de justiça social para todos.

Ao perguntarmos para os gestores e implementadores se os programas e serviços de assistência social chegavam às comunidades quilombolas, a maioria dos entrevistados afirmou que sim. De acordo com representantes de Carlos Chagas, eles

“chegam, e muito bem chegados! Nunca foi negado”, principalmente se estiverem dentro dos critérios determinados por cada programa ou serviço.

A gestora de Pescador complementa: “chega, com certeza. Lá é como se fosse outro bairro daqui. Aqui, serve lanche, lá serve lanche, tudo, tudo o que tem aqui. Até o tema que vai ser trabalhado com as crianças aqui é o que vai ser aproveitado para trabalhar lá”. Ela destaca que também as atividades de grupo já chegaram até às comunidades quilombolas, como o artesanato, “que foi desenvolvido já tem muito tempo e agora está retornando aí de novo, as oficinas. Tem a capoeira, que é desenvolvida lá também, né. No período que eu estava trabalhando, a gente desenvolveu alguns temas... discriminação racial”.

É preciso refletir se estamos apenas cumprindo metas ou fazendo valer os direitos dos usuários. Não basta apenas implementar da mesma forma em todos os lugares para todos os usuários. Não é uma questão de padronização. É uma questão de garantir acesso, respeitando as diversidades. É garantir equidade e não só igualdade, pois os contextos históricos dos grupos são constituídos por particularidades que precisam ser consideradas. Como garantir empoderamento se desconhecemos a historicidade dos nossos usuários?

Segundo a representante do Bolsa Família em Ataléia (2020) a assistência social é implementada no quilombo. Ela afirma:

[...] os jovens da comunidade quilombola, que têm entre 15 e 29 anos, alguns nos procuram para a emissão do ID Jovem. Onze das 23 famílias que estão lá, é isso mesmo, 11 das 23 famílias, que estão lá são beneficiárias do Bolsa Família, e eu acredito que deva ter, como eu disse anteriormente, alguma família que seja beneficiária do BPC, né. Como a gente chegou na Assistência Social do município de Ataléia há 15 meses, a gente não conseguiu ainda diagnosticar todas as deficiências do nosso município, em especial, dessas comunidades, seja comunidade rural ou comunidade quilombola [...].

A representante do CRAS de Pescador (2020) pondera sobre o acesso à Política de Assistência Social. De acordo com ela, cada serviço ou programa tem sua abrangência. Contudo, não foi possível fazer com que todos tivessem acesso à política. Por isso a entrevistada relata:

Todas não, né. Igual a gente está com o Serviço de Convivência que, que a gente. O Bolsa Família, o Programa Bolsa Família sim, abrange né, todos. O Serviço de Convivência a gente faz, a gente né, desenvolve lá a capoeira, e o artesanato. E o que é interessante é que a gente vê assim, que aquelas crianças e adolescentes participam mesmo, eles são bem participantes. É tanto que quando a gente tem, a gente nem precisa mandar um bilhetinho falando assim vai acontecer, a gente manda um recadinho no ônibus, que os que estudam aqui, já vai passando um para o outro e já chega. Então assim, né, comunica e eles são bem assíduos, né?

Será que podemos afirmar que as comunidades quilombolas são assistidas pela assistência social? A política é composta apenas pelos programas de transferência de renda? Qual a porcentagens de jovens que acessam o ID Jovem? São perguntas que precisamos fazer no cotidiano das nossas práticas profissionais. Acredito que a precarização dos serviços e dos programas faz com que eles sejam ineficientes. A ampla divulgação do Bolsa Família, principalmente em período eleitoral, faz com que ele seja mais conhecido entre os usuários e, conseqüentemente, mais demandado. Todavia, só o Bolsa Família é suficiente para caracterizar que a população tem acesso à assistência social? Não estamos reproduzindo uma política pobre para pobre?

Sabemos que é incontestável a importância dos programas de transferência de renda no Brasil, principalmente no que diz respeito ao Bolsa Família e ao BPC. Ambos são ações significativas na luta por redistribuição de renda em um país marcado pela concentração de riquezas na mão de poucos e por um grande índice de desigualdade social.

É fato que os benefícios são, para muitas famílias, a única fonte de renda disponível para a sobrevivência. Isso fica claro nos relatórios governamentais e nos estudos acadêmicos existentes. Entretanto, também reconhecemos as fragilidades das propostas, principalmente no que diz respeito às condicionalidades exigidas pelo Bolsa Família e ao limite de idade apresentado pelo BPC.

De acordo com os entrevistados de Carlos Chagas, a PAS chega até as comunidades quilombolas, mas não da mesma forma que é implementada na zona urbana. Isso acontece por causa da logística/distância entre os implementadores da política e os usuários. Essa situação, de acordo com a gestora de Pescador, não acontece no território dela. Entretanto, ela afirma que a política chega no local. “Com certeza. Lá é como se fosse outro bairro aqui. Aqui serve lanche, lá serve lanche, tudo, tudo o que tem aqui, a gente, até o tema que vai ser trabalhado com as crianças aqui, é o que vai ser aproveitado para trabalhar lá”.

O entrevistado do CRAS de Pescador complementa: “chegar, até que chega. Mas, como aqui não tem CRAS Volante, fica mais difícil. Fica mais inacessível. Aí, assim, a gente tem o cuidado de quando tem alguma coisa, mandar convite pelo ônibus, alguma coisa assim de estar envolvendo ele”. O outro representante do CRAS local destaca:

Todas não, né. Igual a gente está com o Serviço de Convivência que, que a gente. O Bolsa Família, o Programa Bolsa Família sim, abrange todos. O Serviço de Convivência a gente faz, a gente né, desenvolve lá a capoeira, e o artesanato. E o que é interessante é que a gente vê assim, que aquelas crianças e adolescentes participam mesmo, eles são bem participantes. É tanto que quando a gente tem, a gente nem precisa mandar um bilhetinho falando assim vai acontecer, a gente manda um recadinho no ônibus, que os que estudam aqui, já vai passando um para o outro e já chega. Então assim, né, comunica e eles são bem assíduos, né.

A entrevistada do Bolsa Família de Teófilo Otoni complementa:

Acredito que sim. O Bolsa Família, por exemplo, chega à comunidade quilombola, o acompanhamento da saúde, que é uma condicionalidade do Bolsa Família, chega lá na comunidade quilombola, tem o desconto na conta de luz, também chega à comunidade quilombola, alguns programas na área rural que vem para o município chegam à comunidade quilombola, acredito que sim.

De acordo com a entrevistada da gestão da Secretaria de Assistência Social de Teófilo Otoni, as políticas de assistência social chegam de forma limitada. “Na verdade, por causa das dificuldades que tem para chegar, né? Acesso que eu te falei, sem internet, sem condição. Então eu acho que vai mais a questão estrutural. Não tem uma estrutura para poder fazer esse atendimento”.

Em Ouro Verde, porém, a gestora e um entrevistado do CRAS destacam que não chegam. De acordo com o representante da gestão do município, nenhum serviço ou programa de assistência social atinge a zona rural, por não terem condições de atender esse público, “[...] por falta de recurso, e não tem estrutura para poder levar, ofertar só para as comunidades quilombolas ou para outra comunidade [...]”. Contudo, a entrevista pontua: “só que a gente deixa bem claro que a porta está aberta para todas as comunidades”.

Em Teófilo Otoni, a percepção do entrevistado do CRAS é similar. O implementador da política afirma que ela não chega às comunidades quilombolas e justifica: “por conta da questão territorial que o CRAS, é um CRAS urbano, e por não ser CRAS específico para atender essa população”.

Segundo as entrevistadas do CRAS de Ouro Verde de Minas e de Teófilo Otoni, o não atendimento das comunidades quilombolas se justifica por uma questão de recurso. Contudo, também é explicado pelos seguintes motivos:

É, quadro de profissional pequeno. Os profissionais, são poucos profissionais para muito trabalho. E a questão da locomoção também, que no momento o carro que é da assistência não está exclusivo para assistência. Não está atendendo a assistência, está atendendo a saúde também, né, outra Secretaria,

e acaba dificultando um pouco o trabalho da gente (REPRESENTANTE DO CRAS DE OURO VERDE DE MINAS).

Os demais entrevistados de Ouro Verde de Minas acreditam que os programas e serviços da assistência social chegam da mesma forma que para os demais usuários. Como podemos observar, no município, não há um consenso se a Política de Assistência Social chega ou não até os remanescentes de quilombos locais. A ausência de uma certeza se deve justamente à carência de avaliações que respaldem uma análise sobre o acesso, assim como sobre o impacto das ações realizadas.

Para a representante do CREAS de Teófilo Otoni, a política é acessível da mesma forma que para os demais.

Porque a gente atende à demanda aqui, é via Judiciário, via Ministério Público ou conselho tutelar. Então, ela é ampla. De onde vier a gente vai atender. Então, a gente, às vezes, tem alguma demanda específica que seja de demanda é, espontânea que chega aqui, a gente atende também, mas normalmente é encaminhado quando precisa.

Alguns dos participantes da pesquisa relatam que a PAS se torna acessível às comunidades quilombolas seja via mutirão para cadastro/renovação no CadÚnico seja via CRAS. Esses programas e serviços que chegam têm efeito positivo na comunidade. Isso porque:

[...] geralmente eles, esse pessoal quilombola, não só quilombola, mas pessoal da área rural em geral, maioria né, eles são pessoas muito assim, de pouca informação. Então, quanto mais informação chega até ele, quanto mais trabalho a gente desenvolve com ele e solução de trabalho que a gente traz, quais são o direito que cada um tem, os direitos que eles podem adquirir, direitos que muitas vezes eles nem sabem que existem, e eles não sabem por falta de informação deles. Então, as vezes a gente vai, a gente percebe o que o uma pessoa por exemplo, uma situação que uma família está passando por exemplo, e algo que seria um direito, um benefício, algum direito assim que ele tem desconhecimento, ele passa a conhecer, juntamente com o trabalho que a gente desenvolve. Então, como tem um pessoal de muita pouca informação, esse é trabalho é muito importante, bastante positivo, justamente por essa questão, por se estender, ser mais serviço, entender quais são os direitos deles. Muitas vezes eles não sabem qual que é o serviço que o CRAS, qual que é o serviço da Secretaria, então muitas vezes eles ficam. Até quando vem a palestras aqui no município eles ficam até sem saber onde é o Bolsa Família, onde é que faz acompanhamento de família, então tudo isso é importante enquanto objetivo. Para que eles possam saber os direitos deles e possam buscar esse direito junto a Assistência Social (REPRESENTANTE DO CRAS DE CARLOS CHAGAS).

Na percepção dos sujeitos pesquisados, a informação sobre os direitos e, conseqüentemente, o acesso a esses direitos são os principais efeitos da Política de Assistência Social nas comunidades. O entrevistado do CRAS de Pescador relata que

teria um efeito mais significativo “se ficasse acompanhado mais de perto. A gente está ali continuamente, acho que teria mais efeito, acho que falta isso. Falta isso, ter acompanhado mais de perto, para ter mais positividade”.

A ausência de avaliações de impactos, assim como de monitoramento, faz com que se romantize a situação de acesso da população quilombola à assistência social. Cria-se uma ilusão de que elas têm acesso simplesmente porque são contempladas pelo programa Bolsa Família, como se a assistência social se resumisse a um único programa de transferência de renda ou ao cadastro no CadÚnico.

Nesse contexto, precisamos fazer uma reflexão crítica sobre o que é assistência social e para que ela existe. É urgente um diagnóstico nacional sobre o acesso da população rural e dos povos tradicionais à assistência social em âmbito brasileiro. Sabemos que:

[...] tem algum efeito. Tem a questão do efeito, e é positivo que eles estão garantindo o acesso deles, né, ao direito. Só que, talvez, não seja da mesma forma, da questão da eficiência, talvez não seja da forma da realidade deles, talvez [...]. Eu acho que seria mais a parte de ouvir eles, entendeu? De saber o que eles querem, que é muito fácil você chegar lá e implantar o serviço e falar aí, mas é isso que eles querem? Eu acho que teria que ter esse momento de escuta, igual tem nas conferências (REPRESENTANTE DO CRAS DE CARLOS CHAGAS).

Tantos os gestores como os implementadores dos cinco municípios estudados alegam que, de uma forma ou de outra, os serviços e programas da assistência social chegam até às comunidades quilombolas. Contudo, ao questionarmos os gestores que fizeram tal afirmação sobre como é feito o trabalho do município para implementar as atividades vinculadas à assistência social junto aos quilombolas, uma das principais respostas foi:

É só esse mutirão, e casos esporádicos apontados, que chegam para gente, que a gente manda o serviço ir lá para averiguação, né. Se tem uma situação mais gritante, sempre o líder de lá, o comunitário, ele chega para gente e fala: “olha tem um caso aqui”. A gente desloca, a equipe para esse atendimento (REPRESENTANTE DA GESTÃO DE TEÓFILO OTONI).

E também responderam:

Através de visitas domiciliares, né, a gente vai até a comunidade. E preenchimento de formulários também (REPRESENTANTE 2 DA GESTÃO DE OURO VERDE DE MINAS).

Em Pescador e Ataléia, além dos mutirões para o (re)cadastro no CadÚnico, acontecem as oficinas socioeducativas de capoeira e artesanato

respectivamente. Já em Carlos Chagas, o acesso só acontece mediante demanda do usuário, sendo que necessário procurar pelos serviços.

Dentro da linha de atuação dos entrevistados, questionamos se havia algum foco específico para as comunidades quilombolas e, se não havia, pedimos para justificarem o porquê. A maioria dos participantes sabiam que, no formulário do CadÚnico, há uma categoria para definir se usuário é quilombola, porém, em nenhum município, foi desenvolvida uma atividade que tenha foco exclusivo para esse grupo. A justificativa foi sempre amparada pelo discurso utópico da garantia de direitos iguais para todos. O que se torna uma falácia diante de um país tão desigual como o nosso.

O direcionamento do atendimento, do processo de implementação da Política de Assistência Social para a amplitude do todo impossibilita o conhecimento das partes, o que é visível quando questionamos o número de beneficiados pelo BPC e pelo Programa Bolsa Família. Os entrevistados não sabem informar a quantidade de usuários quilombolas inseridos nos dois programas. Primeiro, porque não há uma preocupação em identificar quem é ou não quilombola, uma vez que buscam trabalhar com o olhar direcionado exclusivamente para “se se enquadram ou não no perfil”, independentemente da auto atribuição identitária. Esquecem-se, dessa forma, de que esse indicador é um elemento também considerado pela Política de Assistência Social, principalmente a partir da PNAS (2004).

O desconhecimento pode ser justificado pela carência de diagnósticos nos municípios, um instrumento que deixaria os implementadores e gestores mais informados sobre a população usuária da assistência social e do contexto local como um todo. Todavia, temos que considerar que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a contemporaneidade, analisa-se a assistência social como um direito de todos, porém, sem considerar que a identidade negra no Brasil é um indicador de risco e de vulnerabilidade social, principalmente no que tange à questão racial. Questão essa que é minimizada pelo mito da democracia racial. Nesse sentido, os grupos que assumem uma negritude estarão automaticamente inseridos em um espaço de vulnerabilidade.

O que nos levar a considerar que os valores da vida, dos direitos humanos e sociais e da dignidade humana, que a proteção busca preservar, conquistaram certo consenso entre trabalhadores e gestores de políticas públicas. Todavia, não significa a inexistência do pensamento reacionário e violador por parte do gestor e de muitos

trabalhadores sociais, que considera que 'direitos humanos são apenas para humanos direitos'. Perspectiva que contribui para uma execução que (in)visibiliza as comunidades quilombolas.

Nesse contexto, é preciso criar espaços de diálogos para além das conferências municipais, estaduais e federais, para debater sobre a assistência social como política de direito de todas(os). Isso significa considerar as especificidades, principalmente dos grupos com identidades estigmatizadas – como é o caso das comunidades quilombolas.

No que tange à implantação de CRAS Quilombolas, constatamos que, em nenhuma das comunidades estudadas, existe uma base de proteção social básica, sendo que, dos cinco municípios, apenas um já tinha ouvido falar sobre essa especificidade. Segundo a assistente social do CRAS de Pescador, ela “nem tinha conhecimento desse CRAS Quilombola, desse tipo. Eu já participei de quatro capacitações, e nunca ouvi falar do CRAS Quilombola. Não sabia da existência de um CRAS Quilombola”.

Diante dos dados, podemos afirmar um desconhecimento da Portaria nº 137 de 2006 que, ao considerar as diretrizes da PNAS 2004, determina que as ações devem:

contemplar as minorias étnicas, em situação de vulnerabilidade social, para a implantação e implementação de ações adequadas, com eficácia e efetividade às suas demandas, como parte de uma política pública que se propõe alcançar com qualidade o maior número de beneficiários, inclusive aqueles que estavam quase “invisíveis” aos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, conhecendo tais populações e suas demandas, buscando adequar suas ações às visões de mundo e temporalidades destas populações.

A legislação institui as normas de cooperação e financiamento para o processo de implementação de Projeto para a Efetivação da Estrutura da Rede de Proteção Social Básica, que também pode ser chamada de CRAS Quilombolas, CRAS Indígena – e assim sucessivamente –, de acordo com a especificidade do público-alvo. Todavia, essa especificidade que compõe o CRAS Itinerante não é conhecida pelos gestores e implementadores da Política de Assistência Social da região de Ouro Verde de Minas, Carlos Chagas, Teófilo Otoni, Pescador e Ataléia – mesmo todos apontando a necessidade dessa base.

Tanto os gestores como os implementadores relatam a importância do CRAS Itinerante/Volante. Eles sabem que o objetivo de tal estrutura móvel é atender as famílias localizadas em territórios considerados de baixa densidade demográfica ou com população dispersa. Os gestores, porém, não têm consciência de quem são os usuários

que se enquadram nessas características, como é o caso de moradores da área rural, quilombolas, indígenas, assentados, entre outros, conforme determina a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Os entrevistados citam a possibilidade de atendimento das famílias quilombolas por uma equipe específica ou CRAS Quilombola, como mecanismo para desafogar o sistema. Desconsideram outros elementos pertinente como a garantia de acesso aos programas e serviços relacionados a assistência social.

Dos cinco municípios estudados, em nenhum existe equipe volante específica para atender as áreas rurais e ou comunidades tradicionais. Realidade que abrange todo território nacional, conforme identificado pelo Censo SUAS (2019), onde apenas 15,6% dos CRAS têm equipe específica para deslocamento visando o atendimento à população em territórios extensos e áreas isoladas.

Os Projetos para Elaboração das Estruturas da Rede são caracterizados como aqueles que buscam promover o apoio à estruturação e modernização dos serviços e unidades. Eles têm como principal objetivo promover a melhoria das condições de atendimento aos seus destinatários, garantindo melhoria ao acesso e aperfeiçoamento da gestão dos serviços. Para isso, buscam qualificar a rede de proteção social básica. Também visam aprimorar o atendimento dos CRAS aos quilombolas que estão em situação de vulnerabilidade ou risco social.

A gestora de Ataléia (2020) destaca que a criação do CRAS Quilombola restringiria o atendimento apenas às comunidades. Por isso, o CRAS Volante/Itinerante seria a melhor opção, pois:

Ele já atenderia, porque se eu criar um CRAS Quilombola, aí eu vou cair naquela situação de problema, né, que vai falar assim: eu só vou atender aquela comunidade e aí eu continuo com o problema da zona rural extensa e que não é atendida. Então, se eu tenho um CRAS Volante, específico para entender, né, que não vai englobar a parte urbana, que não vai, eu acredito que já existe. Agora, a gente vai poder atender tanto a zona rural quanto os quilombolas e, aí sim, eu posso priorizar, assim vamos dizer a comunidade quilombola e depois as outras, ou vice e versa, fazer um calendário que possa atender todo mundo.

A representante do Bolsa Família do município (2020) reforça:

Por que a gente deveria ter um? De alguma maneira, o CRAS deveria ser uma ferramenta de aproximação, e ter um CRAS apenas para comunidade quilombola, talvez é, seria, por causa, por causa da, da extensão da comunidade quilombola em Ataléia, eu acho que não haveria necessidade, que aí poderíamos integrá-los, fazer um trabalho de união entre esses setores da sociedade em um único espaço, e eu penso pelo menos, em nosso contexto

aqui, ter um CRAS quilombola, talvez seria separar, esses grupos em espaços diferentes, e acho que essa não deve ser a intenção.

Porém, a Portaria nº 137/2006 prevê tais situações e define que caso o CRAS consiga garantir o atendimento a todas as comunidades quilombolas que estão em situação de vulnerabilidade social e ainda não atingiu o número máximo de atendimentos permitido, o centro poderá fazê-lo até completar o número limite da sua capacidade e assim fornecer atendimento aos núcleos familiares que não são quilombolas.

Neste sentido, considerando o tamanho populacional das comunidades quilombolas, uma equipe volante/itinerante específica poderia atuar junto aos quilombos locais em determinados dias da semana, podendo assim, atuarem no atendimento dos demais usuários sem afetar a estrutura local, mas garantindo o acesso de todos(as) ao sistema de proteção social da assistência social.

Contudo, as entrevistadas da Secretaria de Assistência Social de Ouro Verde de Minas e de Pescador relatam que seria importante ter um CRAS Quilombola para atender especificamente às comunidades, que, cada vez mais, vêm aumentando. “A gente tinha uma comunidade quilombola só, que é a de Santa Cruz. Hoje, têm várias comunidades aqui. Então, aqui está crescente essa demanda, esses grupos, e, aí, para fazer um atendimento especializado com eles” (REPRESENTANTE DA GESTÃO DE OURO VERDE DE MINAS, 2020). Porém, seu colega de trabalho discorda e enfatiza que não há necessidade desse tipo de atendimento. Para ele, o foco deveria ser a melhoria da rede existente.

É importante destacar que não há uma previsão de CRAS específico para atender o grupo X ou Y. O que se prevê é um direcionamento para que a equipe operacional que esteja em territórios considerados de baixa densidade demográfica esteja capacitada para atender as especificidades dos grupos identificados, sejam eles quilombolas, indígenas ou assentados, independentemente de estarem situados na zona urbana ou rural. No qual, a gestão local poderá denominar o CRAS que atende determinado grupo como CRAS Quilombola, ou o nome que desejar.

Os dados dessa pequena amostragem dialogam com a realidade nacional, conforme apresentamos no capítulo anterior. A carência da estrutura de CRAS Quilombolas é uma realidade em mais de 60% dos territórios quilombolas certificados no Brasil (CENSO SUAS, 2017). Podemos justificar a falta desses centros regionais

com o próprio desconhecimento por parte da sociedade – “sociedade ampliada”, na concepção de gramsciana – dos quilombolas como sujeitos de direito e “existentes”. Podemos conferir tal afirmativa a partir das análises realizadas nas entrevistas com os gestores e implementadores da política de assistência nos municípios estudados.

Quando questionamos os gestores sobre o porquê da não existência dos CRAS Quilombolas nos territórios em questão, eles apontaram o desconhecimento dos centros, mesmo tendo conhecimento sobre o CRAS Itinerante. Justificavam que atendiam todos(as) de forma igualitária – como se o atendimento diferente aos diferentes fosse algo discriminatório. A gestora de Ataléia (2020) disse:

[...] no meu ponto de vista não faço distinção de quilombolas, zona rural ou zona urbana, eu tento atender todo mundo com tudo o que eu tenho, que eu posso atender, a gente atende, não, não busco assim diferenciar os públicos, até porque não vejo isso assim como saudável né no meu ponto de vista.

Segundo a entrevistada, a Política de Assistência Social deve ser executada de forma homogênea. “Da mesma forma que ela é implementada na zona urbana, ela deve ser na zona rural, quanto nos quilombolas. É uma maneira de igualdade [...]”. Essa fala também pode ser percebida no discurso da gestora de Carlos Chagas ao afirmar que os quilombolas “são iguais a qualquer cidadão, né?”.

A viseira intelectual dos gestores e dos implementadores, sejam psicólogos sejam assistentes sociais, reforça a invisibilidade das comunidades quilombolas. Elas são vistas, mas não são enxergadas de acordo com suas especificidades. Ao contrário, elas são minimizadas e muitas vezes, excluídas. Esse gargalo faz com que a Política de Assistência Social seja operacionalizada sem prever atendimento diferenciado para os múltiplos seguimentos da população. Isso ocorre mesmo a PNAS (2004) tendo regulado em seu texto que:

[...] essa política inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência. (BRASIL, 2004, p. 16).

Em contrapartida, todos os gestores alegam que são necessárias políticas sociais para quilombolas, mesmo desconsiderando a necessidade de CRAS Quilombola. No qual enfatizam que esse seria um mecanismo de exclusão, e não de inclusão. A gestora de Teófilo Otoni alega que as políticas específicas são importantes “justamente para poder garantir os direitos, né. Para poder chegar até a população quilombola. As

Políticas [...] precisam ter algo mais forte, mas que garanta mais o direito para eles”. Em Pescador, a participante da gestão pondera: “vejo esse povo ainda sem alcançar seu direito, pelo menos aqui, eu estou falando da realidade de Pescador”. No município de Ataléia, a gestora destaca:

Eu acredito que seja válido, mas se for do jeito que eu estava te explicando, se for para comunidade num todo, não de forma individual. Aí acredito que o trabalho possa ser feito e deve ser feito com o intuito de valorizar a própria comunidade. Eu entendo no meu modo de pensar que comunidade quilombola ela tinha que funcionar como se fosse cooperativa, de forma que ela buscasse o benefício, planejamento de forma como um todo, que vai beneficiar todo mundo e não famílias individuais, aí eu entendo que deveria ser feita, que deve ser feita, não sei se a política vai ajudar, mas de forma individual não. (2020).

O posicionamento dos implementadores em relação às políticas sociais e às comunidades quilombolas complementa as afirmações dos gestores. Todos são favoráveis a políticas específicas. O representante do CRAS de Ataléia (2020) justifica:

Porque seria lotado para estar especificamente nos quilombolas. Porque por exemplo, a gente aqui no CRAS, a gente trabalha com área urbana e área rural, então assim, a gente já bateu muito na tecla de CRAS Volante. O CRAS Volante é aquele CRAS que atende especificamente a área rural. Então tendo uma política social voltada especificamente para questão dos quilombolas seria algo específico que poderia dar atenção primordial para eles. Melhoria de condição de vida, buscar alternativas e estratégias, formas de como eles podem se estabelecer, formas de como eles possam crescer, melhorar a autoestima, uma Política dos Quilombolas, seria uma política voltada para quilombolas, seria específico para os quilombolas, assim como o CRAS Volante, por exemplo ia ser. Como a gente atende em vários lugares, vários locais, tanto urbano, quanto rural, então para a gente aqui fazer um trabalho com os quilombolas por exemplo, é uma questão mais complicada por ter várias, muitas demandas. Então, por exemplo, se houvesse por um CRAS Volante, teria uma específica para a área rural, então seria aquelas famílias da área rural, tanto os quilombos tanto outra família de área rural ou distrito do município. E ali uma política voltada para o quilombo seria uma política mais específica para eles.

A representante do CRAS de Carlos Chagas (2020) complementa:

Primeiro, porque é um povo que já sofreu muito com a escravidão, muito mesmo! Já muita coisa, barbárie. Tem o preconceito e não é dada a mesma oportunidade que é dada a alguém de classe média, que tem mais estudos, então por sofrerem preconceitos, por terem sido escravizados, eu acho que deve existir, sim, uma política pública especial para esses povos.

Em Pescador, a assistente social do CRAS (2020) defende:

Então tem que fortalecer a política para eles residirem, ficarem ali mesmo, na comunidade deles, porque é o que eu coloquei, a cultura está acabando, extinguindo, né. Então, estar reforçando com eles ali, a importância da comunidade, a importância dele estar residindo ali.

O reconhecimento da importância das políticas setoriais específicas para as comunidades quilombolas é perceptível, mostrando a consciência dos entrevistados sobre a necessidade de tais ações. As inconsistências entre ter CRAS Quilombola (como parte da Política de Assistência Social) e ter políticas de ações afirmativas são pertinentes se fizermos uma análise quantitativa, porém ainda contraditórias quando se reconhece a especificidade para uma ação e nega para outra.

As anotações do diário de campo e as observações sistemáticas dos espaços que visitamos para a realização das entrevistas nos permitem considerar que o desenvolvimento das oficinas socioeducativas, principalmente as desenvolvidas pelo CRAS, não consideram a opinião dos usuários para criação e execução das oficinas. Essas são voltadas, na maioria das vezes, para o artesanato e a escolha das oficinas parte de cima para baixo, sem contar com a participação dos interessados. Esse fator conduz ao esvaziamento das atividades, principalmente quando o público-alvo são os adultos.

Como já citamos, em Pescador, é desenvolvida a oficina de capoeira, tanto na cidade como na comunidade quilombola. Porém, não houve uma discussão para implantar essa modalidade cultural/esportiva. Os gestores apenas tomaram a decisão ao determinarem que teriam como público-alvo crianças e adolescentes de uma comunidade quilombola. Por esse motivo, seria supostamente necessário resgatar a capoeira como símbolo cultural daquele grupo.

Sabemos que as oficinas socioeducativas fazem parte das atividades propostas dentro do desenho política da assistência social, porém é necessário que essas ações sejam materializadas de forma mais participativa e propositiva. Elas também devem ser adaptadas de acordo com as fases da vida em que encontram os usuários (infância, juventude, velhice, adulta). Não tem como conduzir ações lúdicas em todas as oficinas ou determinar que a necessidade idealizada pela equipe executora é a mesma que os usuários julgam necessárias.

No município de Teófilo, o entrevistado do CREAS alega que atendeu três famílias quilombolas, mas que só foi saber depois que se tratava de uma comunidade quilombola, porque o atendimento foi feito sem adentrar na questão identitária. Segundo ele, isso ocorreu, porque:

[...] no CREAS, a gente atende geral, igual como a gente atendeu este caso, mas sem que a gente tenha uma percepção prioritária, porque prioritário são todos os casos aqui no CREAS. Então, a gente atendeu como prioridade geral, não específico. Porque o município tem, por exemplo, as comunidades

indígenas, que eles têm atendimento específico para as comunidades indígenas. Mas o Bolsa Família, por exemplo, que já atende as comunidades quilombolas eu tive a informação de que eles atendem especificamente as comunidades quilombolas. Provavelmente você já deve ter passado por este serviço com a Kátia. Então, assim, por ela eu tive o conhecimento do atendimento prioritário, também, para essa comunidade quilombola. Eu, enquanto CREAS, falo do geral, entendeu? Para falar especificamente de lá, mas a comunidade indígena, também tem.

Justamente por todos os casos serem prioridades é que temos que atentar para cada um de forma singular sem desconsiderar a totalidade, mas diagnosticando as características particulares de cada grupo que demanda pelos serviços da assistência social. A carência de informação, o desconhecimento e a falta de cuidado com o outro na hora do atendimento podem conduzir a um atendimento falho e sem garantias de direitos. Isso leva, conseqüentemente, a uma inoperância da ação. Por isso precisamos prezar por um acesso de qualidade e que de fato proporcione equidade e bem-estar social. Isso só é possível quando respeitamos as diferenças do outro.

De uma forma geral, podemos considerar que as políticas de assistência social chegam às comunidades quilombolas, porém, de uma forma muito limitada e precária. Mesmo com a ampliação de divulgação dos serviços e programas ofertados pela assistência social a partir dos anos 2000, a carência de comunicação entre implementadores, gestores e usuários é grande, principalmente em se tratando de territórios rurais, situação que inviabiliza a chegada das ações da assistência social.

Contudo, devemos considerar que a ineficiência ou necessidade da expansão da política de assistência social também indica que outras políticas sociais e mecanismos de reparação histórica não funcionaram ou não estão funcionando e com isso a assistência social é ainda mais demandada. Reafirmando a ineficácia do Estado no que tange a garantia de direitos dessa população, principalmente no que diz respeito a terra.

4.3. Os gargalos da PAS junto aos remanescentes de quilombos

São vários os empecilhos que possibilitam a instabilidade e a incompletude das políticas sociais brasileiras, principalmente no que tange à Política de Assistência Social e do seu processo de operacionalização em municípios de pequeno e médio porte.

Nesses locais, o apadrinhamento, o favoritismo e o clientelismo, atrelados ao jeitinho brasileiro, são muito presentes. É por isso que consideramos os embates partidários um dos principais gargalos da Política de Assistência Social.

As incompletudes atreladas a uma briga de egos para não “favorecer o concorrente” conduzem a uma inoperância das políticas sociais. Desconsidera-se o interesse social em prol de um objetivo partidário de se manter ao poder. É o caso que vimos no início deste capítulo em relação ao CREAS do município de Carlos Chagas, assim como em outros exemplos apresentados pelos entrevistados no decorrer da discussão.

Outro gargalo significativo é a fantasia comunitária, pois ela leva a uma não política ou a políticas setoriais fracassadas. Os entrevistados reconhecem que a Política de Assistência Social prevê algum tipo de atendimento prioritário aos quilombolas, contudo, não sabem quais, por não terem clareza sobre quais são os direitos dessa população. Principalmente por trabalharem sempre no viés de que todos são iguais, e o critério de especificidade é tido como um processo discriminatório. A alegação é: “conhecimento a gente tem, né. Mas, como a gente trabalha na perspectiva de direito é igual para todo mundo, a gente não tem essa especificação, não. Para quilombola é diferente, porque não tem, entendeu?” (GESTORA DE TEÓFILO OTONI, 2020). Yazbek (2009, p. 27-28) afirma que:

[...] a coletividade criada pela consciência de que são “iguais” na condição de classe coloca a questão das lutas dos subalternos em um novo patamar: na perspectiva de sua constituição como sujeitos políticos, portadores de um projeto de classe. Ao adquirir visibilidade, conquistar direitos e protagonismo social, as classes subalternas avançam no processo de ruptura com a condição subalterna e na produção de uma outra cultura em que prevaleçam seus interesses.

Contudo, essa mesma consciência pode se tornar uma restrição de acesso, acarretando a inoperância das políticas sociais por meio de traços que reforçam o conservadorismo e invisibiliza as singularidades de grupos minoritários, como é o caso das comunidades quilombolas. A subalternidade é reafirmada no processo de coletividade, ao desconsiderar as particularidades de núcleos tidos como diferentes. Isso impossibilita a equidade. Esses processos contribuem para a criação de “políticas casuísticas e fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes públicas obsoletas e deterioradas” (YAZBEK, 2001, p. 37), que não possibilitam a garantia de direitos e, quando o fazem, é de forma precária, seletiva e focalista.

Concordamos com Barroco e Terra (2012, p. 213) ao destacarem que a “fragilidade de uma consciência crítica” na formação profissional (de todas as profissões) é um dos motivadores de respostas tão pragmáticas e irracionalista. É fato que a formação profissional necessita muito mais do que conhecimentos teórico-metodológicos. É preciso conhecimento prático-interventivo. É preciso uma formação que permita ao profissional contato com o *ethos* sócio-histórico da sociedade e do espaço de atuação e que contribua como ferramenta de enfrentamento da exclusão e da discriminação. Temos que ter em mente que não somos iguais e precisamos reconhecer isso como base para a garantia de direitos (GUERRA, 2004). Dessa forma, podemos considerar que a carência de uma formação crítica, propositiva e contextualizada é outro gargalo para a efetivação da Política de Assistência Social, principalmente quando se trata de implementação junto à grupos historicamente excluídos.

Ao entrevistarmos uma das coordenadoras do curso de capacitação para os assistentes sociais do SUAS do município de Teófilo Otoni (única cidade que realizou uma capacitação), feito em parceria com o departamento de Serviço Social da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e com a Secretaria de Assistência Social e Habitação, percebemos como é emergencial uma discussão mais inclusiva dentro da Política de Assistência Social. De acordo com a entrevistada, o curso teve como objetivo principal contribuir com a ampliação de conhecimento sobre instrumentalidade do Serviço Social nos órgãos públicos de execução da Política de Assistência Social de Teófilo Otoni.

O curso buscou subsidiar o processo de elaboração dos instrumentos técnico-operativos exigidos dos assistentes sociais no processo de implementação da Política de Assistência Social. Segundo relatos da entrevistada, a proposta foi realizar uma reflexão com os assistentes sociais sobre os instrumentos técnico-operativos a partir do espaço de trabalho junto a PNAS 2004, sem nenhum foco nas comunidades quilombolas ou nas comunidades tradicionais. Ao a questionarmos sobre a existência de comunidades quilombolas, ela alegou que já tinha ouvido falar sobre a existência desse grupo na região, mas que não tinha muito conhecimento, uma vez que sua linha de pesquisa era voltada para os Fundamentos do Serviço Social.

A partir da entrevista e da análise do panfleto de divulgação do curso, ficou perceptível que ele não buscou, em nenhum momento, trabalhar dentro da política social os instrumentos técnico-operativos que possibilitariam a garantia da equidade.

Percebeu-se que não se considerou os reflexos da questão social local, que, no caso do município de Teófilo Otoni, perpassa pela questão quilombola, indígena, de assentados, de agricultores rurais, dentre outros sujeitos com identidades estigmatizadas e possíveis usuários da assistência social.

Podemos considerar que há uma descon sideração ética e política, assim como teórica e metodológica do projeto ético-político da profissão, uma vez que esse preconiza, no princípios fundamentais do Código de Ética de 1993, “o empenho a eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças”, além do “exercício do Serviço Social sem ser discriminado(a), nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, idade e condições física”. Quando descon sideramos as variáveis de raça/cor, orientação sexual, gênero, entre outras, nos debates sobre os instrumentos técnico-operativos do cotidiano profissional, estamos correndo o risco de excluir, discriminar e não garantir/resguardar os direitos de determinados grupos sociais.

Contudo,

É importante destacar que essa carência não é uma característica da formação exclusiva dessa área, mas atravessa o ensino brasileiro e reflete um projeto de educação elitista construído desde o ensino básico, a partir de narrativas da classe dominante, que sustenta seus interesses econômicos e políticos (SOARES, 2020, p. 53).

A carência física de espaços próprios para a sede dos CRAS nos municípios de Ouro Verde de Minas, Carlos Chagas, Teófilo Otoni e Ataléia são carências emergenciais para uma assistência social sólida. Fator que, muitas vezes, impossibilita a criação de vínculo entre o usuário e o espaço de atendimento. Outra carência atrelada ao espaço físico de implementação do CRAS diz respeito à adequação do ambiente (improvisado) para os atendimentos individuais, familiares e grupais que resguardem o sigilo profissional e não exponha o(s) usuário(s). Há ainda ausência de profissionais para realizar o atendimento, sem contar a instabilidade dos funcionários, que, na sua maioria, são terceirizados e dispensados de acordo com os interesses políticos locais.

De acordo com os entrevistados, são diversos os limites e desafios encontrados para a implementação dos programas e serviços de assistência social, principalmente nas comunidades quilombolas. Para a gestora de Ataléia (2020), o grande gargalo:

[...] é a falta de recurso, não só financeiro, mas recurso humano, né. As equipes muito deficientes, muito poucas para um trabalho grande, e o pessoal

assim, os gestores, eu falo enquanto o prefeito, administradores eles não enxergam a importância da Política da Assistência Social né. Eu acredito que eles têm aquela mentalidade de dar, mas se tiver alguém que expõe, que justifique que não é só isso, que tem a oportunidade de levar cultura, informação, é até mesmo geração de renda para todas as comunidades eu acredito que eles vão acabar conscientizando que não é só isso, mas, a falta de estrutura de equipe é muito grande, muito difícil inclusive em relação ao próprio funcionamento né. Eu não sei como funciona nas prefeituras, mas aqui é muito contrato, não tem concurso público, não tem funcionário efetivo, então você capacita, você orienta, você dá informação para aqueles funcionários, e depois vai para casa.

Em Ouro Verde de Minas, a percepção não é diferente. O gestor relata que o grande limitador é o recurso financeiro, principalmente se tratando de comunidades de difícil acesso e que necessitam da disponibilidade de carro, combustível, técnico – fatores que requerem capital econômico. Essa dificuldade se agrava na:

[...] estrutura, eu não tenho estrutura infelizmente, não só para comunidade quilombola, mas também para todas as outras comunidades. Eu acho injusto levar, de certa forma, levar um benefício só para comunidade quilombola, ela deveria ser levada para todas as outras comunidades. Como a gente não tem condição de fazer isso, a gente executa na zona urbana, e distribui convite. Porque nem todas as pessoas têm condições de vir, mas infelizmente eu não posso mandar buscar de carro todo o pessoal da zona rural. Infelizmente não posso (REPRESENTANTE DA GESTÃO EM OURO VERDE DE MINAS, 2020).

Para os gestores e implementadores de Teófilo Otoni, Carlos Chagas e Pescador, as deficiências se resumem a: recurso financeiro e humano, acessibilidade e condições de trabalho. Acima de tudo,

[...] o recurso, material humano, e equipamento mesmo em mãos que é o que a gente necessita. Porque, olha, para você ver, houveram os avanços, mas só de estar tendo essa crise financeira da União, e do Governo do Estado o município já está começando a ter frotas de veículos sucateados. Com recurso em atraso a gente não está podendo incrementar, implementar muita coisa dentro das atividades que já existem, estão sendo as mesmas. Não está podendo ampliar a turma de atendimento das oficinas. Então eu acredito que se não tiver o recurso certo, o material humano certo, equipamento de trabalho técnico, nós não vamos conseguir fazer um bom trabalho, aí a gente cria outro “elefante branco”, para não acontecer nenhuma ação, nenhuma atividade, né. Porque se a gente criar um projeto lá, vão ter as atividades, para ter as atividades tem que ter recurso humano para cada tipo de atividade, tem que ter material didático para cada tipo de atividade ou material, né, de consumo ou equipamento permanente, dependendo do que for. Então eu penso que, nesse período difícil se não tiver um recurso específico, de acordo a quantidade das pessoas que serão beneficiadas ou famílias que serão beneficiadas, não seria interessante de implementar (REPRESENTANTE DO CRAS DE CARLOS CHAGAS, 2020).

A representante do CRAS de Ataléia (2020) também pondera sobre a logística de acesso às comunidades quilombolas. De acordo com ela, o grande desafio é:

[...] de logística mesmo, de transporte, de chegar, de estrada, isso aí é um desafio, de conseguir chegar até lá. O desafio da própria compreensão da comunidade, da aceitação da comunidade de se assumir enquanto quilombola, é um desafio. Nós temos um desafio que para qualquer política, a Política de Assistência, mas a Política de Saúde, a gente tem que trabalhar em rede, e a rede é muito falha. Às vezes você não consegue a comunicação que você necessita com a saúde, com a educação, com a agricultura, ou com qualquer outra secretaria que tenha no município. Você não consegue as vezes, fazer a coisa fluir porque a rede é cheia de buracos. Então, esses eu vejo como grandes desafios. Essa questão de logística, essa questão da aceitação da própria comunidade enquanto uma comunidade quilombola e o comprometimento deles enquanto comunidade. Às vezes, algumas acostumaram, não querem ir para luta, vai ser difícil; às vezes, têm que dar a cara a tapa. Mas, às vezes a pessoa se acomodou, e vou deixar por isso mesmo. E essa questão mesmo da dificuldade, às vezes para a rede funcionar, não depende só do CRAS, nós vamos fazer alguns encaminhamentos, mas se o encaminhamento chegar ali e parar, a coisa não vai fluir, então eu vejo isso como o principal.

Na fala da representante do CRAS de Ataléia, há elementos importantes sobre os quais precisamos fazer uma breve reflexão, que, com certeza, daria outra tese. Aqui, contudo, nos limitaremos apenas a sintetizar a discussão. O primeiro ponto trata-se da tão falada “rede” de proteção, uma estrutura que tem como principal objetivo articular diferentes instituições (públicas ou privadas) em prol do usuário. Todavia, nesse debate, desconsideram-se as lacunas existentes nos diversos setores, impossibilitando a efetivação da rede de proteção social.

Sendo que o primeiro problema que podemos elencar é a romantização da família como espaço acolhedor. Não estamos dizendo que não seja, mas estamos afirmando que temos diversas famílias e que nem sempre esse núcleo será acolhedor. Para a rede funcionar, tais riscos precisam ser levados em consideração, pois eles irão impedir a conexão dos eixos (usuário, saúde, educação, assistência social, judiciário, entre outros) e, conseqüentemente, a efetivação da proposta.

O segundo é que todos os projetos, programas e políticas são reestruturados no processo de operacionalização e levam em consideração o entendimento dos gestores e implementadores, que, por sua vez, não são neutros. Por isso eles se posicionam de acordo com os seus “valores”. Nesse sentido, o diálogo entre os componentes da rede é heterogêneo e nem sempre converge. Ressalta-se ainda que há a questão dos “egos” profissionais, que limitam a interação entre determinadas áreas, impossibilitando um trabalho coletivo e acirrando os conflitos.

O terceiro ponto está relacionado à precariedade de recursos humanos e financeiros, o que afeta diretamente as condições de trabalho dos profissionais e

dificulta ainda mais a interação da rede, principalmente quando se trata de municípios de pequeno porte que têm maior grau de ingerência das forças políticas. Esse cenário acarreta vícios de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático, além de outros laços conservadores entre a sociedade e o Estado (IAMAMOTO, 2014; NUNES, 2010).

No contexto da contemporaneidade, podemos afirmar que, desde 2016, a política social brasileira vem sofrendo um grande desmonte. Esse processo teve início com a aprovação da Emenda à Constituição nº 55, de 2016 (PEC 241/2016), conhecida como PEC do Teto dos Gastos Públicos.

A normativa estabelece o Novo Regime Fiscal na esfera dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O teto vigorará por 20 exercícios financeiros, com limites para as despesas primárias dos três poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Essa medida faz com que os investimentos em financiamento das políticas sejam reduzidos ao máximo.

No que diz respeito à PAS, o corte de gastos é grande e reflete na diminuição ou na extinção de programas e projetos sociais. De acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), a redução dos gastos de 2017, do que foi aprovado pela resolução e do que foi aprovado no orçamento da Loas, foi de 21,76%. Esse desfalque chegou a 37,52% em 2018 e, em 2019, a 29,16%, conforme pode ser visto no Gráfico 6.

De acordo com o CNAS (2019), os cortes no orçamento representam menos atendimentos nos CRAS, prejudicando cerca de 10 milhões de pessoas e de famílias por ano. São indivíduos que estão em situação de desemprego, fome, eminência de violência doméstica, entre outras questões sociais.

Estima-se também redução de aproximadamente 50% dos atendimentos nos CREAS a pessoas e famílias em situação de violência doméstica ou comunitária. Prevê-se ainda redução dos atendimentos às pessoas em situação de rua e risco de fechar casas de acolhimento e dos Centros POP.

Gráfico 6. Orçamento aprovado pela Resolução do CNAS versus o orçamento aprovado na Loas



Legenda: Azul – Resolução CNAS; Laranja – LOA.

Fonte: CNAS (2019)²².

Outra consequência deve ser o corte das equipes que atuam em serviços de acolhimento institucional, como os abrigos, Casas Lar, casas de passagens e residências inclusivas. Esse fato pode representar a diminuição de 133 mil vagas de trabalho e reduzir 58 mil vagas para idosos e 27 mil para adultos desabrigados ou em situação de rua. Podemos ter ainda a diminuição das equipes de atendimento e identificação das pessoas em situação de rua. Como podemos observar, estamos caminhando para a inviabilização das ações da assistência social por falta de recursos financeiros, materiais e humano.

A extinção do Ministério do Desenvolvimento Social, também representa um contexto de perdas significativas, uma vez que retira a autonomia da pasta e diminui o valor orçamentário disponível para a efetivação da agenda política da assistência social. Tudo isso ocorre com o objetivo de “enxugar a máquina pública”.

Desafios que tendem a se ampliar com o congelamento e a ampliação da burocratização (Decreto nº 9.739, de 2019) dos concursos públicos, a inibição da participação popular e do controle social (Decreto 9.759, que diminui o número de

²² Disponível em: <file:///C:/Users/sidim/Downloads/nota-deficit-or%C3%A7amentario-atualizada.pdf>. Acesso em: 12 dez 2020.

conselhos participativos²³ previstos pela Política Nacional de Participação Social – PNPS e pelo Sistema Nacional de Participação Social – SNPS). Enfim, vemos a precarização do sistema público brasileiro em nome de uma nova contrarreforma, que tende cada vez mais a responsabilizar os indivíduos pela garantia do seu bem-estar social. Em tempos de crise, é bom lembrar que a Política de Assistência Social é sempre a primeira a sofrer cortes (SPOSATI, 2011). Assim como também é a mais requisitada, uma vez que a população sofre diretamente com os reflexos dessas crises, conforme estamos presenciando com a crise sanitária causada pela covid-19.

É fato que não há recursos suficientes para efetivação dos serviços. Isso não é novidade, assim como não é novidade a desestruturação dos equipamentos públicos referenciados nos planos municipais, mas não executados na prática. Esse fato impede a qualidade dos atendimentos e impossibilita condições mínimas de trabalhos (BEHRING, 2011). Contudo, é necessário a reformulação de um sistema de proteção social real e prático. Um sistema que atue dentro do possível, mas que considere as especificidades. É necessária uma Política de Assistência Social construída na base e que garanta equidade como eixo central de atuação.

Apesar da ampliação do recurso da Política de Assistência Social nos anos de 2000 a 2012, mantidos até início de 2016, esse investimento foi realizado por uma via quantitativa em programas de transferência de renda específicos (Bolsa Família e BPC, programas importantes, mas não suficientes isoladamente para a superação da pobreza e da desigualdade brasileiras), em detrimento do conjunto que representa a assistência social como um todo, ou seja, do próprio SUAS. Isso ocasionou um limitador de materialização da rede de proteção estrutural, como pode ser comprovado no estudo de Schmidt e Silva (2015).

As autoras constataram uma evolução significativa dos gastos públicos com a assistência social. De acordo com elas, no período de 2005 a 2013, houve um crescimento de 122%. Contudo, se compararmos os gastos com a dívida pública,

²³ Entre os conselhos temos importantes representatividade das minorias: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (ONADE), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT), o Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), e o dos Direitos do Idoso (CNDI), a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

podemos afirmar que o despenho com assistência social é mínimo. Mesmo com o crédito extraordinário de R\$ 2,5 bilhões do governo federal ao Ministério da Cidadania, destinado para a proteção social no âmbito do SUAS por meio da Medida Provisória nº 953, de 15 de abril de 2020. A MP do Ministério da Cidadania “têm como objetivo apoiar estados e municípios no atendimento à população em vulnerabilidade social neste momento de enfrentamento dos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus”. O desfalque de recurso para a assistência social ainda é significativo e está longe de ser satisfatório, principalmente com o aumento da pauperização causada pela crise econômica, política e sanitária que estamos vivenciando.

De acordo com os representantes da gestão dos municípios de Carlos Chagas, Ouro Verde de Minas, Ataléia, Pescador e Teófilo Otoni, o recurso é praticamente inexistente diante do número de demandas. Segundo a entrevistada de Ataléia, o único recurso que recebe gira em torno de R\$ 1.800. Esse valor foi apenas uma contrapartida do governo federal, pois o Estado não fazia repasse há mais de oito meses.

Já a representante de Carlos Chagas destaca:

Valores eu não vou saber te responder, assim [...], mas, eu vou te falar o que a gente recebe, né, o do Serviço de Convivência, o do PAIF, do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que eu falei, do IGDSuas, e agora, recentemente, estamos recebendo o Média Alta Complexidade, que é repassada para os idosos.

O mesmo discurso é apresentado pela representante de Teófilo Otoni, que afirma receber recurso federal e municipal, porém, não sabe qual é o montante das verbas, pois, para cada serviço, existe um valor específico. O gestor de Ouro Verde de Minas (2020) afirma:

[...] estamos em uma época que o dinheiro não cai, mais de nove meses atrasados no caso, infelizmente, porque é o que a gente paga o benefício eventual, o prefeito, por mérito dele, não sei como está fazendo, mas está conseguindo ajudar o pessoal no Benefício Eventual, o aluguel, a ajuda de custo, a cesta básica, está conseguindo fazer isso por nós. Temos a conta do Bolsa Família, e os gestores. Essas contas, a do Bolsa Família é de acordo o empenho que está de recurso. E ele mesmo, como eu falei, não cai. O GESuas cai em média R\$ 900 mensais por aí. E as contas do CRAS, a gente paga os profissionais, paga em torno de R\$ 12.000 por mês.

A situação é a mesma em todos os municípios. De acordo com os relatos da gestora de Pescador (2020), os recursos estão restritos às seguintes pastas:

[...] o PAIF, que é as meninas, né: a psicóloga e a assistente social, a coordenadora. Esse recurso é R\$ 9.000. Para trabalhar com os grupos, né, é, ele é R\$ 27.000, só que, essa crise aí tem afetado o repasse. Você vai

entender, estou só falando o valor mesmo. O Índice de Gestão Descentralizada (IGDSuas) é R\$ 900, que é para gestão, né, é para manutenção, tipo, equipamentos. O IGDFamília, que é o IGD Programa Bolsa Família, em torno de uns R\$ 1.500, depende é das condicionalidades, se a saúde está em dia, educação, aí recurso vem belezinha, até uns R\$ 1.700, por aí. Mas se eles não estão, o recurso cai.

O Índice de Gestão Descentralizada (IGDSuas) do Sistema Único de Assistência Social tem como objetivo avaliar a qualidade das ações socioassistenciais dos estados, municípios e Distrito Federal e a articulação intersetorial.

De acordo com os resultados alcançados pelos entes, a União apoia financeiramente a gestão municipal e estadual como forma de incentivo. O IGDSuas é um índice que varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1 estiver o índice, melhor é o desempenho da gestão e maior será o valor do apoio financeiro repassado aos entes como forma de incentivo ao aprimoramento da gestão, respeitando o teto orçamentário e financeiro dos recursos alocados no Fundo Nacional de assistência Social – FNAS. (BRASIL, 2013, p. 103).

Os valores repassados para os municípios e para o Distrito Federal variam de R\$ 500 a R\$1.500. O índice mínimo é de 0,2 e o máximo precisa ser igual ou superior a 0,9 de desempenho da gestão. Todos os recursos são distribuídos para uma frente de atuação dentro das secretarias de assistência social dos municípios conforme prescrições previstas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para a execução dos recursos transferidos a despesa com pessoal e o fluxo de pagamento, entre outros gastos.

Segundo o relatório da Rede SUAS (2020), o município de Ouro Verde de Minas recebeu para a execução de serviços no que tange: ao Programa Primeira Infância no SUAS; ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo; e ao Piso Básico Fixo²⁴, cujo valor líquido foi de R\$ 229.770, entre o período de novembro de 2019 e abril de 2020. Também teve um recurso de R\$ 118.800 de Incremento Temporário ao Bloco da Proteção Social Básica para ações voltadas para o combate à covid-19. No que tange à execução de gestão, o valor destinado para o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS foi de R\$ 1.893, referente ao mês de março de 2019. Contudo, até novembro de 2020 não foi encontrado nenhuma informação sobre o valor repassado sobre o ano vigente. Porém, considerando o contexto da pandemia, acredita-se que este valor foi superior ao apresentado em 2019.

²⁴ Os Pisos Básicos correspondem a um montante de recurso financeiro básico de cofinanciamento federal, para complementar os financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal, relacionados ao custeio das ações socioassistenciais continuadas de Proteção Social Básica do SUAS (Portaria nº 442, de 26 de agosto de 2005, do MDS).

Os recursos repassados para o município de Carlos Chagas para o desenvolvimento de serviços somam o valor de R\$ 144.726, atendendo os seguintes componentes: Piso Básico Fixo; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo; Expansão do Piso de Média Complexidade (PAEFI) e de Alta Complexidade I; Programa Primeira Infância no SUAS. Mais R\$ 128.175 foram para a realização de ações voltadas para o combate à covid-19.

Ataléia recebeu R\$ 64.859,20, para: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (R\$ 34.157,70) e Piso Básico Fixo (R\$ 30.701,50). Ademais, R\$ 103.000 foram destinados a ações de combate à covid-19.

Já Pescador contou com a liberação de R\$ 464.100 para atender o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Piso Básico Fixo. Além de R\$ 144.000 para atuar no combate à covid-19.

Teófilo Otoni, como cidade de grande porte, recebeu para a efetivação dos serviços da assistência social o total de R\$ 3.223.932,35 de dezembro de 2019 a setembro de 2020. O valor foi repartido entre: Programa Primeira Infância no SUAS; Piso fixo de Média Complexidade – PAEFI; Piso Fixo de Média Complexidade – MSE; Piso Fixo de Média Complexidade – Centro POP-Rua; Piso de Transição de Média Complexidade; Piso de Alta Complexidade II – Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias POP de Rua; Piso de Alta Complexidade I – Criança/Adolescente; Piso de Alta Complexidade I; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e Piso Básico Fixo. A cidade também recebeu R\$ 1.554.612,90 para o combate à covid-19 e R\$ 100.000 via Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias para investimento.

Por outro lado, Teófilo Otoni não tem disponíveis as informações sobre o IGDSuas, constando apenas o Índice de Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, que, nos meses em questão, foi de R\$ 335.316,50. A mesma situação é registrada em Ataléia, que, de janeiro a novembro de 2020, recebeu o valor de R\$ 67.496,21 referente ao IGDBF. Carlos Chagas, no mesmo período, foi contemplada com o valor R\$ 89.210,30. Em Pescador, o valor total para IGDBF foi de R\$ 18.913,96, sendo que as informações sobre o IGDSuas não foram divulgadas.

É importante destacar que todos os serviços, programas, projetos, ações ou benefícios desenvolvidos no âmbito da assistência social no Brasil são financiados com recursos destinados ao orçamento da seguridade social, podendo contar com outras fontes. Destaca-se que o financiamento da seguridade, de acordo com a Constituição

Federal, é de responsabilidade de toda a sociedade, seja via direta seja indireta por meio de recursos dos governos Federal, Estadual e Municipal. Ele também abrange as contribuições sociais advindas do empregador e da empresa, incidindo sobre a folha de pagamento e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo que sem vínculo empregatício, e sobre a receita ou o faturamento e do lucro. Tem-se ainda as contribuições dos trabalhadores que não incidem sobre aposentadorias e pensões conferidas pelo regime da Previdência Social. Há ainda os custeios advindos da receita de concursos de prognósticos, como sorteio de números (loterias e apostas) e dos importadores de bens ou serviços do exterior.

Todavia, cada vez mais, estamos vendo a assistência social ser direcionada para uma questão meramente financeira, atrelada apenas aos programas de transferência de renda. Essa prática conduz a um gargalo para a efetivação da assistência social como uma política destinada para todos(as) que dela necessitar.

Percebe-se que, mesmo com o rompimento do conservadorismo da igreja católica, ainda resta resquício desse mito que inviabiliza a efetivação da política de assistência como ação transformadora para todos. Cria-se, assim, a figura dos usuários da assistência como sujeitos incapazes, que precisam de benevolência do Estado para terem o mínimo para comer. Esse estigma exclui e impossibilita a implementação da Política de Assistência Social (SPOSATI, 2006).

Conforme a entrevistada representante da gestão de Ouro Verde de Minas: “é como se a gente abrisse mais os braços para quem vem à procura, dentro de uma linguagem bem popular. E, como eles estão bem organizados, eles quase não procuram, aí a gente vai abraçando essas demandas espontâneas que vai saindo [...]”. Percebe-se aqui a reafirmação da política de assistência apenas para os necessitados. O simples fato de se organizarem como coletivo é motivo de dispensar atendimento, reafirmando a assistência como uma prática mitigadora, assim como destacou Simmel (1998). Nesse contexto, deve-se questionar: como os usuários da política a enxergam? Será que o fato de estarem organizados em coletivos é suficiente para destituí-los como usuários da assistência? A não procura por esses serviços denota ausência de necessidade/carência?

Precisamos conceber a Política de Assistência Social como uma ação que busca assistir todos(as), dentro das suas especificidades, de acordo com as diversas demandas recorrentes do processo de viver, podendo intervir, dentro das limitações institucionais e profissionais, para contornar situações extremas atrelada a carências relacionadas a

questão de classe social, como a fome, mas também fatos que independem da condição financeira do usuário, como drogas, violência doméstica, abuso sexual, racismo, homofobia, violação de direitos, entre outros problemas sociais. Nesse sentido, a assistência social se resume na garantia de bem-estar social e viabilização de direitos.

Uma vez que, um elemento pertinente que marca os desafios da assistência social na contemporaneidade é o *status* da pobreza, conforme Paugam (2003) pontuou. Direcionar atendimento apenas para aqueles que estão na extrema linha da pobreza é reafirmar que apenas os mais pobres entre os pobres precisam ser assistidos. Romper com esse paradigma é um grande desafio, principalmente quando os próprios implementadores e gestores da política reproduzem essa perspectiva. Precisamos conhecer, ouvir, criar vínculo com os usuários. Tornar o estranho (o usuário) familiar para que a autonomia seja preservada e o empoderamento aflorado.

5 A IMPLEMENTAÇÃO DA PAS DE ACORDO COM OS USUÁRIOS QUILOMBOLAS

Estamos caminhando para o final do nosso estudo e, conforme pôde ser analisado nos capítulos anteriores, a Política de Assistência Social vem sendo redesenhada de acordo com cada contexto histórico, político e econômico, além de ter sofrido influências dos gestores e implementadores. Esses conduzem a implementação da política de acordo com uma série de fatores (visão de mundo, valores morais, éticos e políticos) que podem afetar direta ou indiretamente os usuários do Sistema Único de Assistência Social brasileiro.

Também foi possível identificar que, no processo de operacionalização da Política de Assistência Social, o assistente social tem um papel primordial, pois é a partir dele, junto com psicólogos e equipe gestora, que será desenvolvido, no interior dos equipamentos socioassistenciais como CRAS e CREAS, os atendimentos relacionados às demandas e necessidades sociais dos usuários (e, na maioria das vezes, para além do social, uma vez que esses equipamentos são a única porta de entrada para a garantia de direitos em muitos municípios de pequeno porte). Nesse caso, os profissionais dos serviços sociais estão envolvidos cotidianamente em atividades que demandam contato direto com seus usuários, como ações de implementação, planejamento e gestão de serviços e políticas sociais. Além disso, também atuam em ações socioeducativas com os grupos em vulnerabilidade ou risco social, podendo interferir nos valores e comportamentos, modo de pensar e viver, na forma de organização e luta dos demandatários (YAZBEK, 2009).

De acordo com Yazbek (2009), no contexto da prática profissional, os implementadores da Política de Assistência Social (no nosso caso, os assistentes sociais) são reconhecidos, na maioria das vezes, como o profissional da ajuda, do auxílio, da gestão de serviços sociais, das ações socioeducativas, entre outros. No senso comum, podemos dizer que são os profissionais do Bolsa Família, do BPC/Loas, do aluguel social e dos auxílios emergenciais. Entretanto, é nesse espaço que também podemos ter o enquadramento dos usuários, da exclusão por falta de conhecimento, do descaso com a singularidade do outro, que, muitas vezes, não nos é familiar.

Partindo desse pressuposto, buscaremos nesse capítulo analisar a Política de Assistência Social nas comunidades quilombolas a partir da percepção dos próprios

usuários. Acredita-se que é pela prática profissional que o profissional do serviço social interfere nas relações sociais que fazem parte da vida do usuário, seja por meio de ações socioeducativas seja por ações socioassistenciais. Essas dimensões podem assumir características emancipadoras, mas também alienadoras e excludentes.

Dessa forma, o primeiro ponto de análise passa pelo contato entre os profissionais da assistência social – no nosso caso, os assistentes sociais – e os usuários quilombolas. Ao questionarmos aos potenciais beneficiários se receberam a visita de algum assistente social, percebemos um distanciamento desse agente da população em questão. Apenas a comunidade de São Julião, no município de Teófilo Otoni, alega ter recebido a visita de um assistente social sem que tenha havido solicitação de algum órgão ou pessoa ou determinação legal. Alguns moradores, porém, alegam que nunca viram a assistente social, mesmo com um dos moradores destacando:

[...] ela já esteve aqui e fez o perfil da comunidade quilombola, que precisava passar pela Secretaria de Ação Social para enquadrar as pessoas e fazer o reconhecimento. Ela já esteve aqui na escola pedindo representante da associação e fez uma parceria muito boa com Iuri, que é presidente da associação. Era, né? Pois é. É na época que eu estou falando, que era presidente e aí teve o trabalho, eles vieram, muita gente está no sistema do governo que a comunidade quilombola foi um trabalho que a secretaria de ação social teve aqui. [...].

Os participantes do grupo focal que confirmam a visita da assistente social alegam que ela “sumiu” depois que eles passaram a fazer alguns questionamentos. De acordo com os relatos, ela só apareceu novamente quando foi solicitada junto à Secretaria de Assistência Social. Essa situação também foi verificada em Salineiro. De acordo com os moradores, a comunidade recebeu duas visitas dos assistentes sociais do CRAS, sendo que um dos encontros teve como temática quilombola e resgate cultural, abordando temas como a música. O outro encontro foi apenas para interação social.

As comunidades de Santa Cruz e Água Preta de Baixo, de Ouro Verde de Minas, relatam que só receberam visitas quando solicitaram. Uma das moradoras de Santa Cruz enfatiza:

Já recebemos algumas vezes, quando a gente solicita, por exemplo, há um tempo atrás a gente pediu que a assistente social viesse aqui para falar um pouco das políticas, do Bolsa Família, de alguns problemas que estavam tendo demais, de alguns esclarecimentos do Bolsa Família. Aí, sim, que eles vêm, quando a gente solicita. Para esclarecer alguma coisa que eles aparecem, mas ao contrário, para fazer aquele atendimento que a assistente social tem a obrigação, ela não faz. A não ser... O povo tem que sair daqui, quando precisa, para acessar ela lá, para buscar.

No que tange à comunidade de Marques, os moradores afirmaram terem recebido a visita de um assistente social duas vezes em quatro anos. Também disseram que esse profissional também participou com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) de uma entrega de sementes, uma vez que só receberiam o produto as famílias que estivessem com o NIS em dia.

Já as comunidades Água Preta de Cima e Carneiro, de Ouro Verde de Minas, e alegam nunca ter recebido visita alguma de um assistente social. Na Comunidade dos Ferreiras, em Pescador, porém, ocorreu uma oficina de artesanato organizada pela Secretaria de Ação Social, que, segundo os moradores, tem a participação de um assistente social. Esse profissional, no entanto, só tem como objetivo o artesanato, não desenvolvendo atendimento algum que não esteja relacionado com essa atividade. Uma moradora explica:

[...] ela vem aqui quando tem assim, hoje tem um projeto, hoje nós vamos fazer isso, mas para falar assim, hoje eu vim visitar a comunidade, eu nunca vi isso, visitar! Então assim, a pessoa tem que dizer assim: hoje eu vim visitar a comunidade hoje. O que estão precisando, entendeu?

A presença do assistente social nas comunidades apenas quando solicitado é uma realidade de abrangência nacional, conforme foi identificado pelo Censo SUAS (2017). O levantamento destacou que, em 35% dos CRAS, os profissionais só realizaram atendimento à população quilombola, porque o próprio usuário deslocava-se até a unidade. Deslocamentos esses que chegam a 40 ou 50 quilômetros e que custam caro, principalmente em se tratando de comunidades que não dispõem de transporte público e estão localizadas em territórios de difícil acesso. Segundo os participantes dos grupos focais, mesmo após esse longo deslocamento, ainda há o risco de o sistema eletrônico estar fora do ar, de o assistente social estar em capacitação, de o atendimento ao público ter mudado de dia ou de horário. Além disso, o atendimento é demorado. O morador de Salineiro relata:

Nós não temos um ônibus, nós não temos carro, nem bicicleta, nem uma moto e nem jegue. Nós temos que esperar até dar onze e meia para vir no ônibus, e tem problema com ônibus. Só que, chega lá, no empurro você vai lá, vai fazer isso. Sabe quando você faz as pessoas de besta?

Um segundo morador complementa: “você chega em Ataléia e você tem horário para voltar. Nós, que somos quilombo, como que nós vamos embora? Aí você chega no CRAS e vai fazer o papel, senta e espera. Aí, o povo: ‘ah, não é aqui, não’, e manda não

sei para onde”. Em Água Preta de Baixo, a situação não é diferente. Os participantes do grupo focal alegam a demora para conseguir qualquer encaminhamento. Um dos participantes destaca: “depois de caminhar bastante, consegue”.

Das oito comunidades estudadas, apenas duas contam com a oferta de atividades fora das escolares, como oficinas de artesanato e de capoeira. Em Salineiro, Marques, Santa Cruz, Carneiro, Água Preta de Baixo e Água Preta de Cima, os adolescentes e jovens não participam de atividade alguma que aconteça fora da escola. Não tem medida socioeducativa alguma ofertada nas comunidades. Os adolescentes que participam de alguma atividade extraescolar precisam se deslocar para os municípios e passar alguns dias no local.

De acordo com participante de Água Preta de Cima, a rotina é: “[...] vai na terça já para dormir. Que ele faz quarta e quinta. Aí na quinta-feira, à tarde, ele volta”. Outro morador complementa: “[...] tem muitas crianças aqui dentro que querem fazer o CRAS, que querem fazer alguma aula, *muay thai*, e não tem como ir para fazer, e aqui na comunidade ficaria mais perto”.

Em Santa Cruz, os moradores participaram de um curso de fazer doces ofertado pela Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (UTRAMIG) em parceria com a Secretaria de Assistência Social de Ouro Verde de Minas. A ação ocorreu por causa da força política de uma das lideranças locais. O grande problema, porém, é conseguir fazer o produto depois do curso para obter alguma renda. Uma das alunas do curso relata:

Só faz de graça mesmo. Eu só faço para casa mesmo, porque, às vezes, tem um custo, né? Mas às vezes não tem condições de, depois do curso... a gente aprende muita coisa, nesses cursos, a gente aprende muita coisa, mas, às vezes, passa o curso e não tem condições de comprar. Comprar os materiais para poder continuar os trabalhos da gente. Às vezes, pode até fazer o grupo nas conversas, na hora que está fazendo o curso de fazer o grupo, juntar aquele grupo que está fazendo o curso, para poder trabalhar juntos. Mas como a gente não tem a condição, acaba que nada. Nós já fizemos muitos cursos aqui, já tivemos cursos de bordar, de pintar.

De acordo os moradores desses seis quilombos, as atividades são ofertadas apenas para a população urbana. Caso eles queiram participar, precisam se deslocar até o município, o que é inviável para grande parte deles. Um morador de Água Preta de Baixo afirma:

[...]. Eu conheço algumas ações que o CRAS desenvolve, né, por exemplo, eles dão alguns cursinhos, desenvolve alguma coisa... Atividade física com a pessoa, principalmente com o idoso. Eu acho assim, que se tivesse alguma

articulação do CRAS para está mandando aqui, por exemplo, uma vez na semana, algum funcionário que trabalha lá para [...] desenvolver uma aula de violão, igual lá tem, por exemplo. Ou uma aula de capoeira, que eu sei que lá também tem, por exemplo, né, eu acho que isso também ajudaria.

Já as comunidades São Julião, em Teófilo Otoni, e Ferreiras, em Pescador, são contempladas com artesanato e capoeira, que configuram atividades extraescolares para os adolescentes e jovens locais. Contudo, em São Julião, a ação não foi fruto do trabalho de nenhum órgão estatal, mas sim da própria comunidade. Segundo os moradores, a iniciativa surgiu assim:

MORADOR 1. [...] Antes tinha um professor era lá em Maravilha

MORADOR 2. Tinha, não. Tem, né?

MORADOR 1. Tem. No caso, eu tive uma conversa com ele sobre um assunto que nós antes conversávamos aqui com a turma, que nós deveríamos fazer a aula de capoeira, só que nós não tínhamos como, não tinha um professor. Apareceu esse que dava aula lá em Maravilha e dá até hoje e nós perguntamos, eu tive uma conversa com ele. Forma umas pessoas lá, que nós combinamos o preço. Aí ele combinou de cobrar a gasolina que ele iria gastar para vir aqui e voltar. Só que eu conversei com comunidade, eu puxei a conversa, depois tia Rixa foi e acabou de chamar ele e organizou essa parte, aí começou a aula de capoeira com nós pagando R\$ 15 por mês, que era para a ajuda dele de ida e vinda. Depois nós entramos com a ação e a prefeitura assumiu a parte dele.

Na Comunidade dos Ferreiras, a oferta das oficinas ocorreu por iniciativa do CRAS, entretanto, não contou com uma análise sobre qual seria seu propósito no grupo em questão. É importante destacar que as oficinas socioeducativas são relevantes, contudo, conforme destaca Mioto e Lima (2009), essas ações precisam ser decodificadas de acordo com as orientações teóricas e com seu processo de implementação. Suas implicações e seus objetivos precisam ser discutidos de acordo com cada contexto. Não basta fazer. É preciso desenvolver com qualidade, participação popular e garantia de emancipação. É necessário construir de baixo para cima, mesmo que isso desacelere o processo e venha resultar em mais trabalho, tempo e dedicação.

Não estamos criticando a existência das oficinas ou a iniciativa dos profissionais de desenvolver ações nos quilombos. Estamos reafirmando, a imprescindibilidade de projetarmos iniciativas que dialoguem com os usuários, reiterando os princípios da PNAS de garantir a autonomia dos sujeitos e envolvê-los nas tomadas de decisões.

Os dados apresentados vão ao encontro do Censo SUAS (2017), no qual fica clara a inoperância da Política de Assistência Social nas comunidades quilombolas. Eles demonstram que, mesmo quando as ações são executadas, isso ocorre de forma limitada e bem restrita. Esse cenário mostra que ainda estamos caminhando a passos lentos na

garantia de direitos dos remanescentes de quilombo, mesmo com o reconhecimento do grupo como sujeitos de direito – conforme a Constituição de 1988 –, com a PNAS (2004), que busca dar visibilidade aos grupos socialmente e historicamente excluídos, e com as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social (2005) que buscam expandir a proteção básica e especial para grupos marginalizados como quilombolas, indígenas, andarilhos, entre outros.

Estamos presenciando um retrocesso dos textos políticos, tão inovadores para a época em questão e tão ultrapassados para os dias atuais. Inovadores porque reconheciam os que foram tidos como inexistentes durante longos períodos, mesmo pós-escravidão, contudo, atrasados por não garantirem que isso saísse do papel e se tornasse real, pois, conforme destaca Bauman (2003, p. 86):

É verdade que a fé moderna permite que qualquer um se torne alguém, mas uma coisa que ela não permite é tornar-se alguém que nunca foi outro alguém. Até mesmo o mais zeloso e diligente dos assimilados voluntários carrega consigo na “comunidade de destino” a marca de suas origens alienígenas, estigma que nenhum juramento de lealdade pode apagar. O pecado da origem errada – o pecado original – pode ser tirado do esquecimento a qualquer momento e transformado em acusação contra o mais consciencioso e devoto dos “assimilados”. O teste de admissão nunca é definitivo; não há aprovação conclusiva.

Por isso um morador de São Julião frisa:

Muitas vezes no governo, [...], nós da classe pobre e da classe negra somos excluídos e quando chega na secretaria, qualquer outra, alguém acha que é porque está sentado, aposentado, com a gravata no pescoço, muitas vezes, não quer ver as pessoas. As pessoas chegam para fazer um cadastro e pedir uma informação, isso que eu já tinha falado. Eu estou falando aqui, porque é o que a gente pensa, porque se a gente não falar, vocês não vão ficar sabendo o que acontece. Porque, muitas vezes, é isso que tem acontecido, da pessoa chegar e nem saber onde a secretaria está, a secretaria mudou. É preciso que tenha alguém para informar, porque muitas vezes a secretaria não tem esse interesse [...].

É fato que os quilombolas se tornaram sujeitos de direitos, porém, de um direito restrito e que nem sempre pode ser acionado; um direito de preto e para preto – assim como políticas de pobre para pobre –, pois esse grupo carrega no corpo a marca do pecado original. Marca tão representativa do Brasil que agrega estigmas que são legitimados, tanto por um Estado neoconservador racista como por uma população racista e preconceituosa.

A invisibilidade é tão presente que nós, profissionais do serviço social, acabamos reproduzindo-a, seja por causa de uma formação falha, que desconsidera os

grupos minoritários, que na realidade são diversos e majoritários, seja porque somos abarrotados por ações burocráticas que nos impossibilitam de fazer uma análise ética da situação dos nossos usuários. Não nos perguntamos: por que esse usuário teve que se deslocar de tão longe para solicitar um atendimento? Será que a situação desse usuário é única ou faz parte de uma totalidade? A prática profissional ancorada nos princípios da igualdade e da totalidade abarca a realidade de todos?

O sentimento de desprezo é geral entre os moradores de todas as comunidades. O descaso na hora do atendimento é grande. Para o morador de Marques, tal ação tem uma justificativa:

Eu acho que isso é falta de interesse por que a gente é de uma família desclassificada nosso motivo é diferente tem realidades para uns, para outros, e falta um pouco de bom senso, nem todos têm bom senso, por isso nós estamos quase que desclassificado porque os nossos direitos não estão sendo muito bem usados está entendendo?!

Outro participante da comunidade reforça:

Eu também acredito que eles centralizam muito na cidade eu vejo assim que eles colocam que se a zona rural está precisando deles, eles que vão lá entendeu?! Assim eu não vejo aquela questão de fazer um trabalho de campo, não eu vou sair fazer o mapeamento das coisas das comunidades da que são carentes, ver qual que é demanda deles eles precisam não. Centraliza aqui na cidade, que quem está na cidade vai lá, é ótimo né?! Agora quem está na zona rural que se vire, esquecendo eles que quem está na zona rural é difícil de acessar informação tem pessoas aí que vai na cidade hoje, senta lá e não sai mais, porque não sabe nem fazer uma feira essa que é verdade. Então assim, eles têm essa variável que eles não observam, eles centralizam na cidade e tendo eles que quem está na zona rural é quem está precisando e que vai lá neles levantar demanda. E aí partir para o atendimento sim, então eles fazem muito isso, eu vejo que são eles que tem que fazer esse trabalho esse acesso à informação não só serviço social e a Emater, mas todos eles: fazer um mapeamento das comunidades que são carentes, que precisam de assistência social, que precisam de uma Bolsa Família.

Para os moradores de Santa Cruz, a assistência social atua ativamente dentro das cidades, mas,

na zona rural, não. A gente tinha, tinha não, tem o grupo da terceira idade, e antes volta e meia eles vinham, faziam uma dinâmica, faziam um movimento, mas, assim, não foram eles que fizeram o grupo para que a comunidade se organizasse. A comunidade se organiza por si só. Então, eles teriam que procurar ver para contribuir (MORADOR DE SANTA CRUZ, 2019).

Complementando as ponderações dos moradores de Santa Cruz e Marques, o representante de Água Preta de Baixo ressalta que as ações sociais da assistência social, “só beneficiam os de lá, só os da cidade”. A separação entre a cidade e o campo é um

fato histórico e acarreta estigmatizações para população rural, além de criar uma linha imaginária que separa os dois espaços. Há uma reprodução da discriminação até mesmo na elaboração e implementação das políticas estatais.

É verdade que temos que considerar as especificidades de cada local e que vamos ter manifestações de problemas sociais distintas nesses dois universos, todavia, não podemos desconsiderar que, tanto no campo como na cidade, temos os reflexos da questão social e que essa se agrava com recortes de gênero, raça/cor, idade, território etc. Por isso reafirmamos mais uma vez a importância dos profissionais do serviço social atentarem para a dimensão investigativa da prática laboral, pois é ela que nos permite desvendar as emboscadas do cotidiano e refletir sobre as possibilidades latentes diante das ideias neoliberais, que cada vez mais minimizam o Estado para a classe trabalhadora, em especial para os grupos minoritários (SILVA e SILVA, 2015).

A inconclusão dos atendimentos e dos encaminhamentos faz com que os problemas mais simples não sejam resolvidos e com que os usuários quilombolas sejam invisibilizados duplamente: primeiro, pelo sistema que já não considera sua identidade quando passa pela triagem; segundo, quando têm seus problemas minimizados e ou desconsiderados, vendo outras demandas corriqueiras do dia a dia serem priorizadas em detrimento de suas necessidades. É o caso, por exemplo, do morador da Comunidade dos Ferreiras, que não conseguiu receber o auxílio eventual da cesta básica. Ele expõe:

Deixa eu te falar, eu pelo menos o meu não foi resolvido não, porque eu tive câncer, eu fiz a cirurgia, então essa menina aí, a Geralda, e ela mandou fazer um papel para a feira vim para mim direto né? No fim eu fiz o papel e até hoje nada. Eu estava passando falta, eu não podia trabalhar. Eu estava deitado, em cima da cama porque eu fiz cirurgia no estômago. Então ela ficou de mandar essa feira para mim e não mandou. Eu não passei fome porque graças à Deus o povo me ajudou, mas por causa do povo, dela não.

Para um dos moradores de Marques, os habitantes conseguem resolver as demandas, mas

depende também da hora que chegar porque às vezes lá tem uma burocracia que a pessoa se chegou atrasou qualquer tanto fechou dessa hora só no outro dia. As vezes a pessoa vai para resolver, já sai daqui sem descansar, são 46 Km daqui até Carlos Chagas, então a pessoa já chega lá quase na hora para resolver, então quando chegar lá já se atrasou um pouco e lá já está assim amontoado de gente. Então não vai entender que a pessoa, o povo vou ficar só até a hora do almoço e depois é só amanhã. Agora de novo aqui fica tudo agendado e nós da zona rural pessoal da zona rural fica mais sempre isolado não tem como chegar na capacidade do horário certo lá agora a pessoa da cidade é outra coisa o problema da zona rural, devido ao transporte, se tivesse o transporte era outra coisa, era mais fácil para ser resolvido, mas o caso é isso. E o carro também que vai não ajuda. Porque por exemplo, se você

chegar lá e não consegui fazer de manhã não tem como você fazer depois de meio-dia porque 1:30 o rapaz sai de lá, você entendeu? Não tem como você resolver muita coisa lá. O certo é que antes eles marcassem um dia para eles virem na comunidade e atender todos, aí seria viável. Porque não tem como uma comunidade sem lucro, sem lucratividade, deslocar daqui para cidade, sendo que a passagem é cara. Chega lá, a pessoa sai daqui sem tomar café, sai de casa com a passagem, se deslocar para lá, aí chega lá precisa comer alguma coisa. Por mais que ela não vai almoçar, ela precisa lancha, tomar uma água e, tudo é comprado na cidade. Isso tudo vai em conta. O certo é eles deslocarem até a comunidade. E sempre a maior parte das vezes quando chega lá tem um negócio chamado sistema e o sistema está fora do ar. Em Carlos Chagas é mais para isso banco, previdência, assistência social, prefeitura, tudo já está fora do sistema e aí o que você faz? Paga R\$ 50 para voltar para casa de barriga vazia. E você paga R\$ 50 para ir e R\$ 50 para voltar. Para resolver qualquer problema é cem contos. Chega na hora certa e o sistema dá problema de novo.

Infelizmente, a política social no Brasil vem se caracterizando pelo “reforço de traços de improvisação e inoperância, o funcionamento ambíguo e sua impotência na universalização do acesso aos serviços dela derivados. Permanecem políticas casuísticas e fragmentadas, sem regras estáveis e operando em redes públicas obsoletas e deterioradas” (YAZBEK, 2001, p. 37).

Realidade visível quando analisamos as situações das comunidades quilombolas e a inoperância da Política de Assistência Social junto a essa população. Contudo, é possível identificar em todos os grupos focais a presença da Secretaria de Assistência Social para a realização do cadastramento e/ou para atualização do CadÚnico e viabilização do programa Bolsa Família, mesmo que isso ocorra na forma de mutirões e de dois em dois anos.

Mesmo com as ausências das visitas dos assistentes sociais, os moradores ressaltam a importância desse profissional e de um atendimento mais íntimo junto às comunidades, uma vez que “ele vai saber os problemas de cada um na origem, dentro da origem ela vai saber. E, às vezes, ela vindo aqui não vai encontrar só um problema que foi levado para ela, ela vai enxergar outros problemas” (MORADOR DE MARQUES, 2019).

Nessa mesma percepção, o morador de Água Preta de Cima acentua que “[...] essa pessoa iria ver a dificuldade que essas famílias têm de ir lá. É bem mais fácil deslocar um de lá para vir do que os daqui irem sempre até lá. Porque nem todo mundo tem transporte. Tem que estar pagando frete para ir”.

Eles também salientaram a necessidade de ter um CRAS no próprio quilombo. Para a moradora de Salineiro, a presença do CRAS só justificaria se tivesse mais

participação dos assistentes sociais com a comunidade. Ela ressalta: “[...] às vezes, colocar um CRAS aqui seria gerar um custo financeiro. A assistência social vir para cá, a assistência social participar mais das comunidades, das associações, porque não tem acesso às associações”.

Em Água Preta de Cima, ter um CRAS seria um sonho, mas também uma utopia, pois para eles isso nunca irá acontecer. Um dos moradores expõe que a presença do CRAS proporcionaria: “mais ocupação para os adolescentes. Eu acho que uma outra forma, uma outra ocupação também para as mães, uma outra alternativa”. A instituição é idealizada como a possibilidade de novas perspectivas também para os moradores de Santa Cruz. Um dos participantes ressalta: “Acho que poderia ter oficina para as crianças, com trabalho educativo, né? Direcionado por alguém que possa dar conta de atender a demanda delas, porque a gente tem uma quantidade de crianças e de jovens muito grande na comunidade”.

Para os moradores de Marques, um CRAS local iria contribuir para o desenvolvimento da comunidade. Um dos membros do grupo pontua:

[...] essa questão da estrada mesmo no morro ali mesmo, seria resolvido porque se tiver chovendo o carro não consegue pegar pessoa aí a pessoa volta não consegue chegar ao hospital entendeu? E acontecendo esses eventos aqui, nós tendo que fazer essas demandas, eles vão solicitar e vão nos ajudar, podendo botar uma ambulância aqui dentro é muito bom, sabe? Outras coisas que a gente tem direito, mas não consegue ter essas coisas também. Nos ajudar no problema das nossas terras também, que nós estamos aí.

Já nas comunidades dos Ferreiras e Água Preta de Baixo, os moradores acreditam que a presença do CRAS não seria necessária, mas que seria essencial a visita constante de um assistente social ou de um atendimento eficaz. Segundo eles, as comunidades são pequenas e seria um gasto desnecessário, uma vez que a questão pode ser resolvida com a aproximação dos profissionais do centro com os quilombos. Segundo os moradores, ter o CRAS ou a visita do assistente social só para cumprir requisito não faz muita diferença se o órgão ou o profissional não atuar efetivamente.

Ao mesmo tempo, um representante da comunidade Água Preta de Baixo ressalva que um CRAS na comunidade poderia ajudar, “porque livrava os coitadinhos que não têm condições de pagar passagem para estar indo para lá e para cá. Evitaria de eles ficarem gastando. Uns têm condições de ir, outros não tem, né?!”. Mas, no final, conclui: “se ao menos o assistente social viesse na comunidade para informar, para conversar, já ajudaria, né?!”.

O distanciamento do CRAS com os quilombos faz com que o grupo sinta que os serviços ofertados pelo centro não atendem às necessidades da comunidade. Isso porque:

- ✓ Eles fazem os exercícios lá e não aqui (MORADOR DE SALINEIRO, 2019);
- ✓ Imagino que pelo espaço, que acaba não resolvendo aqui dentro da comunidade, né? (MORADOR DE ÁGUA PRETA DE CIMA, 2019);
- ✓ Atenderia. Atenderia se realmente trabalhasse certo. Como a demanda do governo federal vem para atender as comunidades quilombolas (MORADOR DE CARNEIRO, 2019).

As comunidades quilombolas sofrem cotidianamente com os reflexos da questão social, principalmente porque essa tem outros indicadores que complexificam ainda mais os problemas trazidos pela contradição capital versus trabalho, sendo um deles a raça/cor, como já pontuamos. Conforme destaca Iamamoto (2015, p. 160), nós, profissionais do serviço social, vivenciamos um crescimento cada vez maior das demandas populacionais por serviços diante da proliferação da pauperização. Essa situação soma-se à falta de verbas e de recursos das instituições prestadoras de serviços sociais públicos, por causa da redução de gastos sociais recomendados pela política econômica governamental.

É fato que tudo isso irá afetar diretamente nosso fazer profissional e tencionar nosso projeto ético-político, porém, não podemos desconsiderar as diversas demandas que vão para além do espaço em que estamos inseridos. Atuamos em grande parte nas cidades, mas também precisamos ter a capacidade ética de entender que nosso trabalho não tem como ser demarcado por abrangência territorial, pois a questão social é um fenômeno global e irá se manifestar em todos os lugares, mesmo que com particularidades diferentes, de acordo com cada contexto sócio-histórico, político e econômico. Precisamos nos atentar para os grupos minoritários, sair do ócio no qual o sistema nos inseriu, pois, do contrário, somos impedidos de trabalhar, ficamos imobilizados e causamos perplexidade, como pode ser analisado nesse estudo. Além disso, também reproduzimos práticas conservadoras e meramente pontuais, sem relevância social.

Das oito comunidades pesquisadas, quatro tiveram alguém da família que foi atendido pelo CRAS, seja para conseguir a carteirinha de idoso, seja para recorrer a

algum benefício eventual, para fazer o cadastro no CadÚnico ou para conseguir o Bolsa Família, para resolver situações relacionadas a saúde, educação, habitação, assistência técnica rural. O CRAS é para todas as comunidades a porta e a janela de entrada para a busca de garantias de direitos, mesmo para situações que não são atribuições dos profissionais que atuam no centro. Porém, sozinho esse órgão não é suficiente para atender às demandas da cidade e do campo, seja pela carência de profissionais, seja pela ausência de transporte e de recursos para desenvolver as atividades previstas e lidar com os problemas apresentados pelas comunidades.

Além disso, devemos ressaltar que a rede de proteção é falha e, na prática, não funciona, pois grande parte dos órgãos públicos não conseguem dialogar e se articular. A ausência de conexão se deve à burocratização do sistema, à carência de bases locais dos órgãos existentes, ao conflito de interesses políticos, à arrogância profissional, principalmente na área da saúde, entre outras questões.

Para Iamamoto (2015, p. 161),

Esse quadro tem sido fonte de angústia e questionamentos sobre o nosso papel profissional, diante das dificuldades de criar, recriar e implementar propostas de trabalho, podendo estimular a burocratização e o vazio profissional. Alguns buscam, como “tábua de salvação”, o discurso do mero “compromisso com a população”, seja em sua versão mais politizada, seja em sua versão dialógica do respeito ao homem, como o apoio possível, mas incapaz, por si só, de enfrentar as demandas materiais e socioculturais da população trabalhadora.

Esse discurso está muito presente na análise que fizemos no capítulo anterior e repercute na carência do sistema diante dos dilemas da população, como é o caso das comunidades quilombolas. Ele também amplia a descrença de que alguma solução pode ser realizada por meio do Estado, seja via CRAS, CREAS, conselho tutelar, seja via qualquer outra instituição. Reafirmam-se, nesse sentido, falas como: “resolve nada, não. O CRAS não resolve nada, não. Colocando a água, para nós, está bom!” (MORADOR DE FERREIRAS, 2019). No entanto, é pela via da assistência social que os quilombolas visualizam a possibilidade de conseguir alguma ação. Mesmo muitos não sabendo o que faz o CRAS, eles acreditam que o órgão é uma solução de melhoria, de oportunidade para as comunidades, principalmente para os jovens e idosos.

Mesmo com a precarização do sistema, parte dos entrevistados diz que o atendimento nem sempre é ruim, mesmo que, muitas vezes, o tempo de espera para conseguir um benefício ou até mesmo atualizar informações seja extremamente moroso. Os que ponderaram sobre o mal atendimento relacionam-no ao tempo de espera para ser

atendido e ao despreparo dos profissionais para lidar com as demandas apresentadas, assim como ao apadrinhamento político na hora do atendimento. Essa é uma realidade constante, que impossibilita a implementação de políticas públicas e a garantia de direitos. Além disso, faz com que as políticas sejam cada vez mais caracterizadas como favoritismo. Concretizam-se com isso os dizeres de Yamamoto (2015, p.199), que afirma que:

Na sociedade brasileira, marcada por suas heranças do passado – uma sociedade que se construiu ao revés do imaginário igualitário da modernidade, como o já salientado –, a descoberta dos direitos convive com a sua recusa, com a violência cotidiana perpassando as relações sociais, repondo privilégios e novas discriminações, conformando hoje, o que alguns qualificam de “apartação social”.

Os participantes dos grupos focais em São Julião, Santa Cruz, Carneiro e Marques alegam que nunca tiveram alguém da família que fosse atendido pela equipe do CRAS, mas destacam que, caso precisassem, acreditam que seriam atendidos. O morador de Santa Cruz destaca:

E já tinha até uma reunião antes, com o coordenador do CRAS, e a gente tinha algumas ideias. A gente pontuou para eles o seguinte: que principalmente aonde já tinha as associações organizadas, que eles pudessem ir até as associações, já que as comunidades, algumas comunidades rurais têm seu próprio movimento de se reunir, seja na igreja, seja em qualquer outro lugar, que eles pudessem vir para ter um momento. O CRAS ter um momento e organizar uma oficina com a própria comunidade para fazer esse atendimento, né? Mas isso também não aconteceu. O horário, o ano passado ou foi no ano retrasado, foi no ano passado, eu fui duas vezes e me reuni com Rodrigo e conversei com Rodrigo, né?

A abrangência dos benefícios e serviços ofertados pela Política de Assistência Social nas comunidades quilombolas estudadas é bem restrita. De acordo com os grupos focais realizados, foi possível identificar que, nas oito comunidades, o sindicato rural é a instituição mais demandada pelos sujeitos pesquisados para acessar qualquer tipo de auxílio, tanto monetário como afetivo. O Sindicato auxilia desde a busca pelo acesso aos programas e políticas sociais até na mediação de conflitos conjugais.

A maioria da população idosa recebe aposentadoria especial, e o BPC é pouco acessado nos territórios analisados, sendo o sindicato o órgão de maior acesso da população às políticas sociais, em especial aos programas de transferência de renda.

Em Salineiro, Marques, Água Preta de Cima, Santa Cruz, Carneiro e São Julião, as pessoas idosas recebem aposentadoria especial e as pessoas com deficiência que precisam de algum cuidado especial são contempladas pela aposentadoria rural por já serem idosos. Os poucos BPCs por invalidez são acionados por famílias com crianças

ou adolescentes deficientes. No Quilombo Santa Cruz, um participante do grupo focal ressalta: “O Loas, o BPC atende mais às pessoas que moram na cidade”. Outra moradora do quilombo relata como conseguiu acessar o BPC por invalidez para sua filha:

Eu fui até Ouro Verde. Há muito tempo eu procurei a assistente social e fui bem atendida. Eles me ajudaram, porque eu tinha muitas dificuldades para marcar consultas. Eu não tinha condições de pagar. Já aconteceu de eu ficar na porta da Prefeitura, pedindo até pelo amor de Deus para ver se atendia, porque ela corria risco. Ela perdeu uma vista e corria sérios riscos de perder a outra, sabe? E me mandavam procurar a assistência social “vai lá, procurar a assistência social, que ela te ajuda”. Na época que eu precisei eles me ajudaram. Eles resolveram o meu problema.

Na comunidade dos Ferreiras, os participantes não conseguiram identificar benefício algum do BPC, sendo que os idosos são aposentados pela aposentadoria especial e nenhum caso de BPC por invalidez foi relatado, seja por desconhecimento seja por inexistência do acesso ao programa. Em contrapartida, o quilombo Água Preta de Baixo tem usuários idosos e inválidos que recebem o BPC. A cobertura maior em todas as comunidades, porém, é da aposentadoria especial.

Em resumo, podemos afirmar que o BPC é acionado nas comunidades quando se refere a questões relacionadas com a deficiência, sendo que grande parte da população rural consegue acionar a aposentadoria especial por intermédio dos sindicatos rurais. Tal situação pode ser justificada pela burocratização e lentidão do sistema para acessar os serviços, programas e benefícios da assistência social. Segundo um dos moradores de Água Preta de Cima, “para adiantar, eles tiveram que pagar quase todo o tratamento, mas começou pelo CRAS [...] Depois envolveu o sindicato, essas coisas aí, mas graças a Deus conseguiu”. Essa demora também é um dos motivos da desmotivação dos usuários para acessar os serviços da assistência social. Essas situações fazem com que os usuários não demandem seus direitos e recorram a outros órgãos mais acolhedores e eficazes, de acordo com a percepção deles.

Outro motivo pelo não acionamento do BPC pode ser a idade, uma vez que a idade mínima para conseguir o benefício é de 65 anos, independentemente do sexo, enquanto a aposentadoria rural estipula a idade de 55 anos para as mulheres e de 60 anos para os homens, com 15 anos de atividade rural comprovados.

Os dados apresentados só reforçam o Censo SUAS (2017; 2018; 2019), alertando para a necessidade de ampliação do CRAS para conseguir atingir as comunidades quilombolas em âmbito nacional. A dificuldade de deslocamento é um dos

elementos que contribui para inacessibilidade da população aos programas e projetos implementados pelo CRAS, uma vez que os moradores não conseguem ir e os agentes implementadores da política de assistência não conseguem acessar as comunidades, mesmo havendo demanda. O morador de Marques relata:

Segundo eles, o pessoal da assistência social do município não tem transporte para poder leva eles. Eles só têm um carro para dar assistência a comunidade, só tem um carro. Geralmente só tem um ou dois assistentes sociais no município para poder atender um município de 22, 23 mil habitantes. Então para eles, o que eles reclamam é isso, ne?! Só que assim eu vejo eles botarem dificuldade também quando é que tem um jeito de resolver, porque se tem essa dificuldade eles podiam fazer uma carta, fazer isso demandar para o governo e o governo ratificar tudo para eles. Acredito eu!

A concentração de demandas em relação ao CRAS é grande, principalmente porque a presença do CREAS só ocorre em Teófilo Otoni, município onde se encontra a comunidade São Julião. Nesse caso, ainda, não temos nenhuma família que teve ou estava tendo atendimento no centro. Esse dado confirma o resultado apresentado pelo Censo SUAS (2019), que destaca que, dos CREAS ativos, apenas 10% fizeram algum atendimento a comunidades quilombolas (TABELA 4 do Capítulo 3) e 57,6% nunca fizeram atendimento algum. De acordo com o Censo SUAS (2017), apenas 0,3% dos CREAS localizavam-se na zona rural, território em que grande parte das comunidades quilombolas estão localizadas.

Acreditamos que esses números já são suficientes para justificar a falta de informações do nosso estudo sobre a proteção social especial. Também são nosso aporte para afirmamos a lacuna existente no desenho da Política de Assistência Social, pois no campo há demandas significativas que carecem de tal atendimento, principalmente por ser um lugar com grande manifestação de um culturalismo conservador e extremamente machista. Além disso, reafirmamos que os reflexos da questão social também estão presentes no campo e afetam diversas famílias todos os dias, seja pela manifestação do trabalho escravo, seja por outros moles, como violência doméstica, estupro, entre tantos.

As precárias condições de sobrevivência das famílias quilombolas são perceptíveis em todos os capítulos apresentados até o momento. A reduzida renda per capita das famílias, assim como a ausência de trabalho remunerado são indicadores que caracterizam os remanescentes de quilombo como usuários em potencial do programa Bolsa Família. Esses dados foram comprovados nas comunidades estudadas, uma vez que grande parte dos núcleos familiares recebem o auxílio financeiro do programa e os

poucos que não conseguiram acessar se deve ao fato de não se enquadrarem nas exigências estabelecidas. Por exemplo, famílias compostas por quatro membros, sendo que dois recebem aposentadoria rural, o que faz com que a renda individual de cada pessoa do grupo seja de meio salário-mínimo, ou seja, superior a R\$ 70 mensais – mesmo que os outros dois indivíduos sejam crianças ou adolescentes entre zero e 17 anos, a renda individual supera R\$ 120, conforme determina a Lei nº 10.836, de 2004.

O morador de São Julião destaca:

Eu acho que na comunidade, se eu estiver enganada alguém, por favor, fale alguma coisa, mas na comunidade aquelas pessoas que são de baixa renda, que não têm renda, essas pessoas são cadastradas no Bolsa Família e recebem o Bolsa Família. Agora o problema aqui está sendo mais com os que não se enquadram, porque já existe um benefício.

A maneira como essas famílias souberam do programa varia de comunidade para comunidade. Em Salineiro, os moradores ficaram sabendo por meio da Prefeitura e da presidente da associação quilombola. Já na comunidade Carneiro a informação foi obtida pelos professores da rede municipal e pelo agente de saúde, que também é o mediador na comunidade de Santa Cruz. Nos quilombos São Julião e Água Preta de Baixo, o grande veículo de informação foi o Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Segundo o participante do grupo focal de São Julião:

[...] em questão das informações de direitos a gente tem muito, assim, informação não clara de como funcionam esses direitos, mas as informações chegam, né? De uma forma ou de outra, ela chega para as pessoas em São Julião. Só que a gente, às vezes, não sabe como fazer para acessar esses direitos. A gente tem essa dificuldade. Qual a porta a se bater para ser atendido.

Outro meio de divulgação do programa foi a televisão. De acordo com os moradores de Ferreiras e São Julião, foi por meio dela que ficaram sabendo do benefício, com auxílio da Prefeitura, quando o benefício ainda era Bolsa Escola. Segundo uma moradora de Carneiro, a informação sobre os programas de transferência de renda chegou “através dos professores, e isso foi em 1998. [...] Chamava Bolsa Escola e hoje chama Bolsa Família”.

No Quilombo Marques, o acesso ao Programa Bolsa Família ainda tem suas limitações. Das famílias que residem no local, apenas uma afirma receber o benefício. Uma das moradoras expõe:

Eu tenho cartão cidadão, não sei se há uns 10 a 12 anos e nunca peguei nenhum real. Eu vou fazer 59 anos não sou aposentado, trabalho quase igual escravo, luto para poder criar minha família tenho: uma filha, dois filhos,

dois netos, uma esposa maravilhosa graças a Deus, mas eu merecia pelo menos ter um direito. A única coisa que eu tenho, que eu penso que eu tenho, é saúde, porque mais do que isso, eu não tenho, só tenho Deus, os filhos e meus amigos.

Todavia, é comum entre os moradores de todas as comunidades o bloqueio e/ou corte do benefício em decorrência da não atualização dos dados junto ao CadÚnico ou por causa do acesso à aposentadoria ou à inserção de algum membro no mercado de trabalho formal. O morador de Marques afirma:

Eu recebia o Bolsa Família, depois cortou porque diz que minha esposa não era mais a minha Neusa já era uma outra Maria, que era comadre Fia. Para resolver esse problema deu o maior trabalho e aí, eles foram no ouvido de meu patrão e contou que eu estava indo só em Carlos Chagas. E aí um dia ele perguntou a eu: “ah José você vai em Carlos Chagas direto?” Eu falei sim, eu estou indo resolver um problema do cartão dos meninos por quê?! “Não é nada não”. Só que eu olhei nos olhos dele e descobri. Foi mexendo e minha mulher me disse: “Zé Deixa isso para lá”. Eu falei não, se é nosso tem que correr atrás, e aí eu fui atrás resolver esse problema, aí eu comecei a trabalhar e o meu menino também começou a trabalhar de carteira assinada e aí cortou como eu agora estou desempregado não sei se corre atrás resolvi de novo, não sei.

Em Santa Cruz, a participante afirma: “Agora mesmo eu estou tendo, não sei se cancelado ou se cortado. Sei lá o que é. Eles disseram que o cartão venceu que meu menino estava na escola errada, disse que está constando isso lá”. Já a moradora de Carneiro relata:

Olha moça, antes eu tinha, depois, cinco anos atrás eles cortaram, porque eu só que trabalho, eu só funcionária da escola, mas eu tenho oito filhos e esses filhos foram crescendo, casando e saindo e eu fiquei criando os netos. E tem meninos lá em casa que estudam, mas a mulher lá da assistência falou comigo que eu não tinha direito porque eu trabalhava, mas eu acho errado. Eu trabalho, mas os meninos têm direitos, eles estudam, então, estou nessa!

Vale lembrar que, em 1997, foi instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) e, em 1999, iniciou-se sua implementação como Bolsa Escola (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2007). Em 11 de abril de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 10.219, que criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola –, no âmbito do Ministério da Educação. Essa iniciativa era destinada a famílias que possuíam crianças com idade de seis a quinze anos, matriculadas em estabelecimento de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a 85%.

Em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva cria mais um programa de transferência de renda com condicionalidades, o Programa Fome Zero. A ação tinha

como meta a erradicação da pobreza por meio do Programa Bolsa Família, que unificou os programas existentes que tinham os mesmos objetivos, como: Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola); ao Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA); ao Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação); ao Programa Auxílio-Gás; e ao Cadastramento Único do Governo Federal. Por isso a lembrança do contato com o Bolsa Família é sempre atrelada ao Bolsa Escola ou ao “Vale Gás”. Sendo o programa composto pelos seguintes benefícios:

- I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;
- III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família (BRASIL, 2004).

Entretanto, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, desconsiderou que, nos diversos arranjos familiares que hoje constituem nossas famílias, temos inúmeras mazelas sociais que as afetam e que o simples fato de a renda ser superior a um determinado valor não significa ausência de carência. Temos famílias que de fato possuem uma renda superior a um quarto do salário-mínimo por pessoa, mas esse mesmo núcleo gasta grande parte do que tem com medicação, tratamento de saúde, alimentação, garantias básicas para a sobrevivência diante do contexto capitalista em que tudo vira mercadoria e precisa ser comprado.

Também é possível identificar casos que essa renda superior é relativa a valores equivalente a centavos, uma diferença mínima, mas que exclui usuários da política em questão. Nesse contexto, consideramos que é necessário ponderar as diversas situações em que vivem as famílias brasileira para redesenharmos uma nova proposta de programa de transferência de renda que considere os contextos históricos e atuais em que grande parte dos pobres brasileiros se encontram.

A luta para a garantia de direitos é corriqueira quando se trata das comunidades quilombolas, seja para acessar qualquer benefício seja para integrar programa social existente. Isso se deve ao isolamento territorial, à falta de visibilidade desse grupo nos órgãos implementadores, aos gestores das políticas sociais, em especial da Política de

Assistência Social, e à burocratização do sistema, que se inicia desde o cadastro para recebimento de qualquer ajuda e vai até o acesso de fato.

Nas comunidades quilombolas, o cadastro no CadÚnico para o acesso ao Bolsa Família já é um desafio. No caso dos moradores de Santa Cruz, Água Preta de Cima, Água Preta de Baixo e Carneiros, o cadastro na maioria das vezes é realizado apenas no município de Ouro Verde Minas, o que requer dos usuários dinheiro para deslocamento, alimentação e, muitas vezes, sorte para que o sistema esteja funcionando, conforme já relatamos. De acordo com um representante do quilombo Salineiro:

O próprio sistema lá do Bolsa Família impõe uma regra para você, mas na verdade ela também acaba não cumprindo em alguns quesitos, por exemplo o transporte, se o transporte tivesse vindo sempre, os pais iam ter condições de manter os alunos frequentes na escola.

O cumprimento das condicionalidades é requisito primordial para a manutenção do Programa Bolsa Família. Contudo, esses pré-requisitos também são as barreiras que muitas vezes inviabilizam o acesso a determinado benefício e pressupõem que todos têm as mesmas condições de executar determinadas ações. Desconsideram-se as mazelas da população rural, dos povos tradicionais, dos moradores das favelas, dentre outras situações.

Nos quilombos de São Julião, Santa Cruz, Carneiros, Ferreiras, Salineiro Marques, Água Preta de Cima e Água Preta de Baixo, o conhecimento sobre as condicionalidades para manter o benefício adquirido pelo Bolsa Família é nítido. A moradora de Salineiro relata que precisa “manter as crianças na escola, levar para pesar, vacina”. Já a participante de Marques afirma que é preciso manter os “dados atualizados” no CadÚnico. A beneficiada de São Julião resume: “[...]tem que ter a atualização. Negócio de aluno, dos filhos, os pesos no posto de saúde, né? Por causa do cartão de saúde tudo em dias, declaração de escola [...]”. Já em Santa Cruz, um dos participantes do grupo focal lembra: “Se estiver grávida, fazer o pré-natal certinho”.

A Lei nº 10.836, de 2004, determina que o Programa Bolsa Família contemple três grandes eixos: a) complemento de renda, a partir do recebimento de benefício em dinheiro; b) acesso a direitos, por meio do cumprimento das condicionalidades; e c) articulação com outras ações via políticas e programas sociais.

Para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social (2015), esses três eixos são de suma importância para a efetividade do programa, uma vez que o repasse financeiro tem como objetivo aliviar de forma imediata a pobreza enfrentada pelos

beneficiários. As condicionalidades deveriam buscar que os contemplados tivessem acesso aos direitos que lhes são garantidos pela constituição, que são: saúde, educação e assistência social, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4: Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Área de concentração	Público-alvo	Condicionalidades
Educação	Crianças de 6 a 15 anos de idade Adolescentes de 16 e 17 anos de idade	- Frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária; - Frequência mínima de 75%.
Saúde	Gestantes e nutrizes Crianças menores de 7 anos de idade	- Comparecer às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério; - Cumprir o calendário de vacinação - Realizar o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento
Assistência Social	Crianças e adolescentes de até 15 anos de idade em risco ou retiradas do trabalho infantil.	- Frequência mínima de 85% da carga-horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)

Fonte: Elaboração própria (2020) com base na Lei nº10.836/2004.

É fato que as famílias beneficiárias estão atentas ao cumprimento dessas condicionalidades e buscam mantê-las em dia para evitar um possível bloqueio e/ou até mesmo um cancelamento do benefício. Essa atenção se deve ao fato de, muitas vezes, esse benefício ser a única renda que esse grupo familiar tem. Dessa forma, perdê-lo seria agravar ainda mais a situação de vulnerabilidade na qual a família vive.

Contudo, como podemos observar no quadro acima, o grau de exigência é alto, principalmente na área de educação. As dificuldades, entretanto, para o cumprimento dessas medidas são diversas. Para os moradores das comunidades quilombolas, realizar essas atribuições é sempre difícil por conta de vários fatores: dificuldades de transporte da zona rural para a cidade; precarização das estradas; precarização dos transportes escolares; dificuldade de deslocamento da comunidade até o município mais próximo para pesagem; vacinação; escola; CRAS; entre outros.

A moradora de Salineiro destaca: “Quando chama para pesar, se estiver chovendo, não tem como levar as crianças”. Para o representante do quilombo Marques,

o cumprimento “não é difícil não, desde que não chovesse muito para os meninos conseguir ir para a aula [...]”. A beneficiária de Ferreiras relata: “Fácil, fácil não é, não! Mas tem que ir né? Fazer o quê?”. A fala da moradora está relacionada à condicionalidade de saúde, uma vez que a pesagem e a vacinação são feitas no município de Carlos Chagas. Ela explica que não é fácil chegar ao local:

Porque tem que sair daqui, ó, para você pegar o ônibus você tem que sair daqui 10 horas, pegar um ônibus, porque às vezes o menino vai devagar. Pegar ônibus que passa ali no ponto às 11 horas, então não é fácil, às vezes não tem nenhuma água para você tomar banho, não tem nenhuma água para fazer comida, entendeu? Então, é difícil. Quando tem as coisas para resolver a mais fácil.

A colega ao lado complementa: “Até porque as crianças têm que faltar de aula para poder resolver as coisas, porque quando chegar lá já está fechado e só abre uma hora, não tem nem hora para a gente descansar”.

Em São Julião, a realidade não é diferente. Para os moradores cumprirem as condicionalidades, em certos momentos, é muito difícil. Uma das participantes do grupo focal ressalta: “Inclusive, porque através do agente de saúde, que nós não estamos tendo de agora, fica difícil a gente atualizar os cartões de vacina dos meninos, porque é um caos. Tem que ir até a cidade de Teófilo Otoni”. Outro morador reforça: “A respeito da declaração da escola, as crianças que estudam em Maravilha, diz que, se passar de cinco dias a declaração da escola, eles não aceitam. Fica difícil, porque pega lá para poder ter acesso a Teófilo Otoni, fica complicado”.

As dificuldades para o cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa são inúmeras e sempre atreladas à área de saúde e de educação. Esse cenário se repete em todas as comunidades. Um morador de São Julião relata:

Outra coisa que também está acontecendo na comunidade de São Julião, nós somos uma comunidade distante de Teófilo Otoni, a 85 km de Teófilo Otoni, e aconteceu que nós temos uma escola muito boa, e eu até lembro uns dias que precisou fazer essa convocação, que nós precisávamos trazer para a nossa comunidade um ensino, para que a gente pudesse ficar com os jovens aqui. O que está acontecendo é que nós não temos de série, aqui na comunidade, e, às vezes, já está entregando os meninos muito pequeninhos para a comunidade de Maravilha. [...] E acontece que nossos meninos, da nossa comunidade, indo muito pequeninhos para Maravilha e a secretaria, até hoje, não teve um olhar diferente para poder fazer um tratamento nas estradas de boa qualidade. Quando o tempo é chuvoso, nossos meninos perdem notas. Acontece que ficam até 2 meses ou mais sem condições de ir à escola. Quando isso vai acontecer é no fim do ano. Chega a época de fazer o cadastramento, os meninos não passam com notas boas, os meninos perdem o Bolsa Família. Já cansou de acontecer isso.

Nas comunidades Carneiro, Água Preta de Cima e Água Preta de Baixo, os participantes do grupo focal reconhecem as dificuldades para realizarem as ações exigidas pelo Programa Bolsa Família, porém, acreditam que a realização delas é necessária, independentemente de qualquer exigência. A moradora do quilombo Carneiro afirma: “Isso aí é obrigação dos pais, mesmo se não tivesse o Bolsa Família. Eu acho que é”.

O deslocamento para realizar as exigências determinadas pelo programa ou até mesmo para sacar o benefício é a maior dificuldade das comunidades. A participante de Carneiro destaca: “Às vezes, eu vou a pé, às vezes eu vou de bicicleta com o meu marido. E quando a gente recebe, quer comprar umas coisinhas aí”. Outra participante reforça: “Tem vezes que vamos e não temos o dinheiro, ficamos o dia todo na fila com o sol queimando. Até isso é difícil”.

Em Santa Cruz, o transporte escolar é o grande dificultador. Por isso o cumprimento da condicionalidade relacionada à educação é um grande desafio. Um dos participantes do grupo focal relata: “Mais difícil é manter as crianças na escola, porque às vezes eles podem sair e chegar lá, faltar de aula, né?”. A outra explica: “Isso acontece, porque, às vezes, o carro não está buscando, né? Aí não tem como ir”. Um terceiro morador destaca: “Às vezes, está tendo aula num sábado e o transporte não vem pegar os alunos”.

Quando a comunidade tem escola, esse problema é minimizado. Contudo, os moradores ainda têm que enfrentar outras adversidades: “Quando passa para buscar, às vezes, faltam muito para buscar. Às vezes, tem os motivos, né? Mas esse ano mesmo foi um ano péssimo de transporte escolar, a meu ver. Não sei se todo mundo concorda comigo, né?”. Para a beneficiária de Água Preta de Cima, “na escola é difícil garantir. Agora a questão da vacina, a saúde das crianças, é fácil. Agora na escola tem de estar... Tipo assim, uma semana tem carro outra não. Não tem como você ir todo dia, todo dia, para resolver”.

Para Monnerat *et al* (2007), essas exigências, ao mesmo tempo em que têm potencial de pressionar o acesso aos serviços de educação, saúde e assistência, também se apresentam como uma obrigação a ser cumprida pelo usuário, conforme podemos perceber nas falas dos usuários da pesquisa. Conforme expõe Silva e Carloto (2013, p. 4), “o cumprimento das condicionalidades é mais complicado para as famílias em situação de extrema vulnerabilidade, pois, são famílias cujo vínculo com a formalidade

e a institucionalidade é mais frágil”. Nessas condições, a autora enfatiza que o acesso aos direitos expostos na Constituição de 1988 estão longe de se tornar realidade, uma vez que muitas famílias encontram obstáculos para acessá-los, como é o caso das comunidades quilombolas aqui estudadas.

A partir dos relatos apresentados podemos considerar que as condicionalidades são interpretadas pelos usuários como uma obrigação que precisa ser cumprida independentemente de qualquer benefício. Os beneficiários, entretanto, pontuam os desafios para acessar a política de saúde e educação. A condicionalidade da assistência social sequer é mencionada por qualquer usuário participante da pesquisa, assim como é muito pouca enfatizada até mesmo pelos agentes implementadores e pelos gestores da política. Isso se deve ao lugar que ainda ocupa a assistência social no Brasil, demonstrando seu *status* de inferioridade em relação à saúde e à educação. Essa situação também pode ser explicada pela ausência dessa política nas áreas de estudo e junto aos remanescentes de quilombo.

Todavia, o Programa Bolsa Família ainda representa um marco significativo de política redistributiva. Sabemos que o programa por si só não consegue combater a pobreza e a vulnerabilidade das famílias brasileiras, mas contribui, mesmo que minimamente, para a garantia da sobrevivência de muitos grupos. Isso ocorre, pois, mesmo continuando pobres, muitas famílias encontram no programa uma fonte de sustento, assim como uma possibilidade de empoderamento a partir da “autonomia” de administrar o dinheiro recebido. Para uma moradora de São Julião, o programa “ajuda, já ajudou e antes ajudava muito mais”. Ela complementa:

Era pouco e ajudava, porque o pessoal não tinha renda nenhuma, só quem era aposentado que tinha que dividir o salário, ou quem trabalhava e tinha um salário tinha que dividir com toda a comunidade uma feirinha. Ia até a cidade, fazia uma feira e dividia, para dar uma “xicarazinha” para ajudar no crescimento do lugar. Hoje, todo mundo consegue o Bolsa Família, pouco ou muito, mas consegue.

Nos quilombos Santa Cruz, Ferreiras e Água Preta de Baixo, a percepção não é diferente. Todos concordam que o auxílio financeiro do programa ajuda muito. Um dos participantes do grupo focal realizado em Ferreiras expõe:

Para mim ajudou, porque às vezes assim, você vai receber a Bolsa Família aí na sua casa está faltando muita coisa, aí você vai e compra. Você recebe o dinheiro e compra aquilo, entendeu? Quando você não recebia o Bolsa Família, você ia na rua e não podia trazer um pão para os seus filhos, hoje em dia você pode trazer porque você recebe e pode comprar.

Segundo um outro representante da comunidade, o recurso ajuda “comprar uniforme, comprar caderno, se eles falam assim ‘eu quero esse caderno’, você pode dar eles, porque antes tinha que levar aquele caderninho molinho, aquele trem”.

Para ser sincero, a maioria da... eu digo assim, daqui da comunidade, se não fossem esse Bolsa Família, a maioria tinha passado fome. Na zona rural, o negócio aqui todo mundo com dez anos, o negócio é o cabo da enxada. Se não fosse o Bolsa Família, muita gente tinha passado fome (MORADORA DE SALINEIRO, 2019).

Mesmo com a suspensão do benefício, os moradores que foram contemplados conseguem identificar as contribuições do programa de transferência de renda. A moradora de Marques destaca:

[...] hoje eu já não recebo mais, mas eu recebi mais ou menos uns oito anos o Bolsa Família quando minhas crianças eram pequenas e eu também não tinha renda familiar nenhuma, não trabalhava, era só dona de casa e durante esses oito anos me ajudou muito... tanto no leite, nos remédios, no material escolar, eu comprava tudo com o Bolsa Família.

Melhorou para mim porque eu não tinha renda, eu não trabalhava, o que eu tinha dava para comprar só a feira da casa, então as outras coisas: roupa, remédio, coisa de escola, merenda, essas coisas que a gente coloca em segundo plano, então a gente não comprava. O Bolsa Família me ajudava muito nessa parte, me ajudava tanto que até aniversário da criança eu fazia com o Bolsa Família, então me ajudava muito.

Como podemos observar, o programa tem grande relevância na vida dos seus usuários, possibilitando uma melhoria de vida, mesmo que restrita. “Porque antes a dificuldade era de mais, parecia que nós éramos escravos de tanto sofrimento” (MORADOR DE CARNEIRO, 2019). Para a representante de Água Preta de Cima, o programa ajuda na sobrevivência de muitas famílias. Ela expõe: “Eu mesmo quando era criança, minha mãe recebia. Nós sobrevivíamos disso. Porque era a única renda. Porque ela trabalhava como lavradora o que colhia na roça a gente comia. E o que precisasse comprar era com o Bolsa Família”.

A melhoria se materializava em mudanças pequenas, mas que trazem repercussões positivas na estrutura da sociedade brasileira, principalmente em âmbito rural, onde há uma invisibilidade ainda maior da população. Por isso, a fala do morador de Carneiro é tão emblemática, pois ele explica o porquê da importância do Bolsa Família em uma sociedade marcada pela desigualdade, em que ainda se insiste em falar de meritocracia. Ele afirma que o auxílio ajuda:

Porque às vezes os meninos quebravam um chinelo e a gente não podia comprar o chinelo. Não tinha um chinelo nem para vim para a aula. Não tinha

um creme para pentear o cabelo. Hoje com o Bolsa Família já pode comprar uma coisinha para o menino merendar de manhã, uma carniinha. Não é todo dia que pode, mas de vez em quando tem uma carniinha para o menino comer. Melhorou muito, 100% com o Bolsa Família. Ajuda muito para quem tem ela.

Diante de todos os relatos dos usuários, podemos considerar a necessidade de uma Política de Assistência Social operante e eficaz que considere e reafirme as diversas identidades existentes, que só foram acionadas porque são significativas para os sujeitos que a incorporam e fazem parte de um processo de empoderamento e de emancipação que precisa ser considerado pelos elaboradores, gestores e implementadores das políticas sociais. Por isso, devemos realizar um processo de reflexão e nos questionarmos como profissionais que atuam na garantia de direitos: estamos atuando em prol dos oprimidos ou a favor do opressor? A totalidade se justifica na exclusão da diversidade?

No intuito de estimular essas reflexões, buscamos, mesmo que rapidamente, delinear, de acordo com a percepção dos usuários, os principais problemas das comunidades quilombolas no intuito de desvendar e reafirmar o que demonstramos com dados no decorrer desse estudo. Também buscamos pontuar alguns dos inúmeros desafios dos remanescentes de quilombo para acessar a Política de Assistência Social brasileira, com o objetivo de responder: os quilombolas são sujeitos de direitos ou apenas rebeldes “chorando de barriga cheia”?

5.1. Sujeitos de direitos ou apenas rebeldes?

O objetivo aqui é descrever os principais problemas das comunidades São Julião, Carneiro, Ferreiras, Santa Cruz, Marques, Água Preta de Cima, Salineiro e Água Preta de Baixo. Além disso, queremos demonstrar que os quilombolas estudados são os *outsiders* (ELIAS, 2000) na visão do restante da sociedade, ou seja, na terra dos estabelecidos. É importante ressaltar que temos diversos *outsiders* dentro do território brasileiro. Contudo, nosso foco é direcionado apenas para os remanescentes de quilombo.

Se fizermos uma análise comparativa com o estudo de Norbert Elias e John Scotson (2000), podemos supor que esse grupo, por questões de pertencimento – assim como os indígenas –, deveria ganhar o *status* de estabelecidos, pelo fato de habitarem o

local há mais tempo que outros grupos. Contudo, no olhar de grande parte da sociedade, esses sofrem uma estigmatização grupal por compor um núcleo “diferente”, por questões étnicas, territorial, cor da pele, entre outros fatores. Trata-se de uma situação contraditória, já que coletivamente excluímos e os instrumentos de reparação são implementados pelos mesmos atores que reproduzem uma lógica excludente e preconceituosa, uma vez que não temos, na maioria das vezes, políticas implementadas pelos representantes da própria população usuária.

Todavia, as políticas públicas ainda são a única via de reconhecimento encontrada para minimizar ou, até mesmo, erradicar uma marginalização histórica, mesmo que muitas dessas tenham sido e ainda sejam desenhadas a partir do olhar dos estabelecidos. Para Goffman (1998), nesse contexto, temos duas perspectivas que derivam de situações sociais ocasionadas pelo contato misto: a situação dos tidos como normais e a dos estigmatizados. Para os primeiros, os quilombolas são apenas “rebeldes” reivindicando direitos, mas a realidade diagnosticada é de sujeitos de direitos sem reconhecimento como tal e, por isso, resistindo para poder sobreviver.

De acordo com os moradores de São Julião, Santa Cruz e Água Preta de Cima, os problemas que mais afligem a comunidade são: falta de assistência médica, ausência de agente de saúde e de um Posto da Saúde da Família (PSF). O quilombola de Água Preta de Cima elucidada:

[...]. Nós não temos uma pessoa para marcar consulta, não temos uma pessoa para marcar dentista. Quando chega a marcar dentista ela chega três, quatro meses para uma única pessoa da casa. Você vai lá nem sempre tem material ou as vezes você vai consultar e nem sempre você consegue uma ficha. Você tem que contar com a sorte.

Em Carneiro, o membro da comunidade explana: “Médico para conhecermos, nós vamos pelo SUS, nós vamos lá, entendeu? Mas se a coisa for mais grave nós temos que seguir para frente. Se puder né? Se não puder, Deus dá o conforto para morrer ou para sarar, porque não tem como”.

Além da saúde, essas comunidades sofrem com a ausência de ações que possibilitem geração de emprego e renda, principalmente para os jovens e taxas elevadas das contas de energia causando um transtorno para a população. Esses problemas também são identificados pelos quilombolas em Água Preta de Baixo, Carneiro e Salineiro, que mesmo contando com a presença de um agente de saúde, relatam a falta de assistência médica e odontológica. Além disso, sofrem também com a

ausência de apoio do governo no sentido de mais recursos destinados para as associações quilombolas, sem necessidade de serem tutelados pelas prefeituras.

Outra questão é o transporte público, que é escasso nas comunidades, assim como em Água Preta de Cima, principalmente o transporte escolar. O morador de Salineiro afirma que:

[...] teve uma época que estava o prefeito lá José Geraldo. Ele colocou um ônibus escolar que colocava nós para pegar passageiros aqui, aí o povo levava, a gente pagava, mas era uma taxinha mínima só para pagar o motorista. Era muito bom! O novo prefeito cortou e ficou ruim para a gente, não tem pessoas, os que vão, os que não tem como ir e quer pagar, se não me engano parece que é R\$ 14,50 ou R\$ 14 para ir e R\$ 14 para voltar em Ataléia. Leva pouquinha coisa e ainda tem que pagar sua passagem que dá R\$ 30 e, não sobra nada. É ruim para a comunidade e ruim para a cidade também.

Outro participante complementa:

Diante de tudo isso o que eu vejo como maior problema aqui é o transporte escolar. Tem vezes que eu vejo as crianças ficarem até 15 dias sem aula. Tem aula em Ataléia, mas não vai porque não tem condições. E tem o ônibus e tem vezes que o ônibus não vem buscar as crianças, se tem um ônibus lá, se o ônibus está ruim, manda uma van, um outro carro, uma picape, mas não deixa as crianças perderem aula. Isso é um absurdo, mas uma sozinha não resolve nada.

O quilombola de Água Preta de Baixo conclui: “Os meninos, os alunos, são muito prejudicados na escola, né, porque o carro não busca. Se chover a estrada é ruim. Não dá para o carro vim buscar os alunos. Aí, eles ficam prejudicados”. Por isso o morador reitera que:

[...]. Os alunos têm muita falta. Passam com a nota muito baixa, porque eles têm que fazer o que em final de bimestre, estão fazendo trabalho e trabalho. Então prova de final de ano. Só ganham 50% dos pontos. Então, se o aluno tinha uma capacidade de passar com uma nota boa de 80, 70%, ele vai passar só com 50%, porque ele não teve a oportunidade de estudar.

Em Água Preta de Cima, um dos membros da comunidade explica: “Qualquer chuva que dá acaba com a estrada. As crianças não conseguem estudar porque o carro não vem busca”. No quilombo dos Ferreiras, a situação do transporte escolar também é elencada pelos moradores. Uma participante do grupo focal expõe:

A minha filha, para você ter ideia, eu moro três quilômetros da estrada. Da minha casa, eu tenho que pegar os meus filhos e trazer até a estrada para pegar um ônibus. Eu tive que levar para a justiça e até hoje não teve resultado. Eu vou embora da Fazenda porque não tem como trazer meus filhos para estudar. Então eu vou ter que sair, vou embora, vou para onde meus filhos possam estudar, porque eu quero o melhor para eles.

Mesmo as comunidades que contam com a estrutura física de uma escola encontram desafios para que as crianças tenham um ensino de qualidade.

[...] a educação é um problema da comunidade. A comunidade não tem a educação que ela precisa. Um exemplo: os professores não dialogam com a comunidade quilombola. O professor vem da zona urbana para a zona rural. Nós queremos aqui um professor da zona rural para dialogar com a educação da zona rural. Aquela educação da comunidade quilombola, uma educação que o professor dialoga com o aluno da nossa comunidade. Nós precisamos disso.

A falta de representatividade e de uma educação contextualizada é uma questão presente nas escolas rurais como um todo e vem se agravando com o Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, que teve excluído do texto inicial a discussão acerca da promoção das equidades de raça/cor, de gênero, regional e de orientação sexual. Esse fato afetou também os planos estaduais e municipais. De encontro a tal conservadorismo, intensifica-se a proposta “escola sem partido” e a elaboração de diversos projetos de lei municipais, estaduais e federal contra a “doutrinação ideológica” e “ideologia de gênero”, uma falácia para alienar e inibir seres pensantes e contra a tomada de consciência de classe. Todo esse movimento tende a ter grandes reflexos nas escolas, acirrando ainda mais esse distanciamento entre o contexto local e as instituições de ensino caso essa ideia se torne de uma realidade concreta, como vem acontecendo na capital, Belo Horizonte.

De problemas de infraestrutura a questões financeiras, estradas precárias, escolas comunitárias sem condição alguma de receberem alunos. Falta de água, de emprego e renda, de acesso às políticas públicas existentes. Esses elementos fazem parte das condições de vida das comunidades quilombolas no Brasil. Contudo, o maior “problema da comunidade é quando os meninos estão pedindo as coisas para comer e não tem. Entendeu?” (MORADOR DE CARNEIRO, 2019).

A vulnerabilidade social em que as famílias quilombolas se encontram é grande, assim como a luta por melhoria de vida é latente.

Porque aqui a maioria, se não é aposentado, a renda assim que ajuda muito é o Bolsa Família. E as pessoas cultivam roça, né, mas as vezes não dá para sobreviver e aqui tem a questão que o pessoal todo ano tem que sair para o Espírito Santo para pegar café para estar complementando a renda. (MORADOR DE ÁGUA PRETA DE BAIXO, 2019).

Conforme já pontuamos, a pobreza é um status social que marca e estigmatiza a identidade daqueles que se encontram nessa situação, principalmente se forem assistidos pelo governo e beneficiários de qualquer política de erradicação da miséria, como o

Programa Bolsa Família ou qualquer outro serviço da Política de Assistência Social, como enfatizam Paugam (2003) e Oliveira (2018). Esse estigma se agrava quando se trata de pretos e de pessoas que moram na zona rural. Ambos fonte de estigmas e de dificuldades de acesso aos direitos. Vale enfatizar que a discriminação e o preconceito em relação à população simples do campo expressa a herança do processo de modernização conservadora, que aprofundou a dicotomia campo e cidade. Sendo o primeiro considerado como arcaico, atrasado e o segundo como moderno, desenvolvido.

Criam-se critérios de seleção e condicionalidades para que os pobres possam ter acesso ao mínimo de recursos, menor que o próprio salário-mínimo. Mesmo esses pobres sendo sujeitos de direitos, ainda são tratados como indigentes e não como cidadãos.

Por isso, um dos participantes do grupo focal expõe:

Nós sabemos que temos que lutar para tirar os jovens das drogas, que se não as meninas, evitar algumas coisas e trabalhar o preconceito... os preconceitos, porque nas nossas comunidades têm muitos preconceitos. A Secretaria de Ação Social e a Secretaria de Esporte foram criadas para pobres, mas acontece que a Secretaria de esporte hoje do nosso município, muitas vezes, está atendendo só pessoas que chegam com o carrão. Não é porque não quer dizer que eles não precisam não, porque eu acho que a prioridade foi criada para atender a classe pobre.

Classe essa que, mesmo sendo o principal público das políticas sociais, ainda não consegue acessar seus direitos e, quando os acessa, é de forma precarizada e limitada. Outro grande problema social que afeta todas as comunidades quilombolas é a falta de terra. O morador de São Julião relata:

Eu acho o seguinte, que, no meu entender, nós, aqui da comunidade, para poder conseguir desenvolver um trabalho através da secretaria de ação social, essa questão toda, o segredo está na terra. A partir do momento que... porque para nós conseguirmos a titulação do território e trazer este povo, que não tem o lugar adequado para produzir, botar nas mãos deles, é preciso que a secretaria de ação social entre em ação também, a favor desta comunidade. Se não fizer isso... hoje nós temos uma pendência muito grande que é esta questão do território. Nós temos pessoas que hoje moram nos lugares, que não têm como produzirem lá, não tem como fazer uma fonte de renda lá. Então, a questão toda está na terra [...].

[...]. Por exemplo, eu me preocupo muito com a questão do pessoal dos vales, que moram num local que não têm como correr uma máquina para fazer uma área de terra melhor para trabalhar, porque é tudo alto. Não tem como. As áreas de terras boas estão nas mãos de outros e eles estão lá em cima, outra preocupação que eu me preocupo muito mais. Porque eles moram lá em cima e são obrigados a desenvolver um trabalho naqueles territórios que eles moram. E a questão da água, que só está diminuindo. As nascentes, que através dos trabalhos que eles fazem lá, eles são obrigados, eles não estão lá porque querem. É o único lugar que restou para eles.

A ausência de reforma fundiária é uma realidade gritante no Brasil e que atinge significativamente as comunidades quilombolas, que são esmagadas pelos grandes latifundiários. A lentidão da política de demarcação de terras fica evidenciada pelos dados que apresentamos no Capítulo 2. Uma das lideranças de Marques afirma:

Nós lutamos pela conquista da terra. Nós estamos neste território aqui que é um território quilombola, que não foi demarcado, que não foi reconhecido também. E tem a área quilombola que já está demarcada e só falta passar para nós e nós não tivemos acesso a este território ainda. Já tem muitos anos que nós estamos nessa luta aqui e é uma tristeza, muitas vezes, ouvir sobre a assistência social, ouvir da política, falar da política, mas na verdade não acontece. Nas comunidades é um sofrimento. A gente vai para Belo Horizonte, para Brasília, volta, leva a demanda, mas a gente não consegue acessar, que é o principal, que é a terra que nós precisamos, e os recursos também. Porque abre as leis, abre os editais e a gente não consegue acessar programa de energia, programa da minha casa minha vida, os outros programas a gente não consegue acessar porque tem essas leis.

Marques deu entrada ao processo de regularização fundiária, requerendo, no ano 2006, a posse de uma área que abrange 2.507.647 hectares. Em 2009, foi publicado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) referente à comunidade, mas somente no dia 25 de outubro de 2013 foi publicada a Portaria de Reconhecimento do Território. Dois meses após a publicação da referida portaria, foi divulgado o Decreto de Desapropriação por Interesse Social. Entretanto, até o final da pesquisa (2020), os Marques ainda não tinham conseguido a titulação. A luta pela posse definitiva da terra já perdura por mais de dez anos.

[...]. A comunidade quilombola não vive sem terra, não é só a nossa, mas qualquer outra comunidade quilombola no Brasil tem uma grande dificuldade ao acesso ao território que foi dado a ela. As comunidades quilombolas foram reduzidas a um território muito pequeno. E segundo a Constituição, ao Decreto 4.887, que determina a regularização das terras das comunidades quilombolas hoje, você não ver nem uma comunidade que foi passada o território dela para ela. Os territórios que as comunidades têm hoje não dão para sobrevivência de toda a família. Então a gente está nesse processo também, com uma dificuldade muito grande de ter acesso à terra, o acesso à documentação da terra da própria comunidade que a gente foi atingida pela empresa Queiroz Galvão. Até hoje a gente não tem a documentação definitiva dessas terras por uso campeão por ter muita burocracia e você sabe como é o sistema que quer sempre nos oprimir. [...]. Ainda que tem os direitos, mas na hora que você vai ao encontro desses direitos para você tomar posse deles, você é barrado por uma série de coisas que nos impede de acessar esses direitos (MORADOR DE MARQUES, 2020).

Percebe-se que, diferente do que ocorreu nas décadas anteriores (1980 e 1990), as comunidades em questão têm consciência dos seus direitos adquiridos com a Constituição Federal de 1988, porém, ainda encontram dificuldades para acessar e ter

seus direitos reconhecidos. A política de fundiária é apenas uma das inúmeras não acessadas por essa população, como ocorre na Comunidade dos Ferreiras com a política de Habitação e em São Julião com a Política de Segurança Alimentar.

De acordo com Murta (2010), mais de 82% dos habitantes de São Julião se encontram em algum estado de insegurança alimentar, sendo que 58,6% dos moradores estavam em situação de insegurança alimentar leve, 22,4% em insegurança alimentar média e 1,7% em insegurança alimentar grave. Ao todo, apenas 17,2% se enquadravam dentro dos critérios de segurança alimentar.

Esse cenário, segundo os participantes do grupo focal realizado, ainda persiste. Isso desmente a fala do Presidente da República de que cada “quilombola pesa no mínimo sete arrobas”. Além disso, mesmo se esses tivessem esse peso, isso não significaria presença de saúde e ausência de carência, ao contrário, seriam necessárias políticas de combate à obesidade, um problema de saúde pública que a cada dia cresce mais no nosso país.

As propostas governamentais vêm criando mecanismos de padronização que não condizem com a realidade, conforme podemos perceber na fala de outro morador de São Julião:

[...] pelo que estamos vendo, estão tendo umas colocações do governo federal, que vai fazer com que os nossos jovens vão para a cidade. Dando o exemplo: quem tem pequenas terras também está tendo dificuldade, porque tem aqui pessoas do grupo desse pessoal aqui que tem uma parte de terra, não dá nem um hectare. No programa do agora governo teve uma mudança para colocar luz para as pessoas e está querendo que faça uma escritura. Como que a gente vai fazer uma escritura se para fazer tem que ser de hectare acima? Como que vai fazer o hectare de terra com cinco filhos, com Tadeu ali, como estão os Paraguai ali [...]. As pessoas que estão passando por esses problemas estão ali, estão escutando o que eu estou falando, sabem quais são os seus problemas. Quando chega lá para fazer o cadastro, que é para colocar luz para este povo, não consegue, porque o sistema que está lá não documenta menos de um hectare. Eles ficam passando dificuldades, sem ter condições de entrar nos programas do governo. Quer fazer um projeto, por exemplo, pelo Banco do Nordeste e não consegue receber uma Declaração de Aptidão ao PRONAF para participar dos programas sociais, porque têm essa dificuldade.

Como enfatiza Goffman (1988), o problema maior dos estigmatizados é que eles são tratados como parte de um todo, que, até certo ponto, é diferente e precisa ser reconhecido pela sociedade dentro de uma totalidade. Essa incompreensão conduz a propostas (governamentais ou não) que não conseguem atender às demandas dos grupos excluídos.

Por exemplo, Zezinho de compadre Loro estava lá em Belo Horizonte, de compadre Loro, ele opinou para vir morar perto do pai dele. Só que a fonte de renda de Zezinho vai ser só essa do Bolsa Família, porque não tem. A não ser que ele trabalhe na empreitada para fazendeiro, mas se não for isso, não tem como, ele não tem uma fonte, porque é a terra. O lugar adequado. E este lugar adequado está nas mãos de outros e que nós reivindicamos que é o nosso território, que nós temos o direito de reivindicar, para colocar essas pessoas que não têm (MORADOR DE SÃO JULIÃO, 2019).

A falta de água é um problema que atinge todos as comunidades quilombolas, em especial, o quilombo dos Ferreiras. Para os moradores dessa comunidade, o grande desafio é conseguir água. Essa situação fez com que muitas famílias migrassem para a cidade de Pescador, restando apenas seis famílias no local, das 16 que faziam parte do núcleo. Os participantes do grupo focal afirmam:

- ✓ “É por causa da água que a maioria do povo foi embora, por causa da água, porque se não tiver água não tem como morar aqui no lugar sem água”;
- ✓ “Isso aqui vai acabar se não dá um jeito de colocar uma água aqui, isso aqui vai acabar. Porque nós não temos assistência de prefeito aqui não, não tem”.

Na comunidade de São Julião, a demanda também é presente. Um dos moradores relata:

A comunidade quilombola sobrevive de terra e de água né, igual falaram aí [...]. O ano retrasado o prefeito tinha decretado que município estava em estado de emergência por causa da seca que deu e tudo mais. E nesse processo todo nós viemos aqui para cima e a Queiroz Galvão²⁵ fez um poço artesiano no local aonde a água era totalmente ferrosa, queimou a bomba, queimou o painel do poço artesianos, nós tivemos que fazer um corre-corre terrível para poder acesso a água que um fazendeiro doou para a gente com uma mina que é longe para “caramba”, fica a uns mil e quinhentos metros daqui que você entendeu né aquela coisa toda, né?! E hoje nós temos água aqui; o fazendeiro está deixando a gente usar dessa água dessa mina dele. Então são essas dificuldades aí.

Apesar de água ser um bem público, no quilombo dos Ferreiras a realidade vivenciada é outra. A comunidade teve sua água desviada por um fazendeiro local, que empossou o córrego para alimentar seu gado. Como consequência, os quilombolas ficaram sem água até para suprir suas necessidades básicas, como comer. No dia da

²⁵ Segundo as pesquisas realizadas por Marques (2012), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) autorizou em 2002 o projeto de construção da central, uma proposta de empreendimento da Queiroz Galvão Energia, com capacidade de produzir 22,5 megawatts de energia elétrica, que atingiria diretamente as famílias do Boqueirão, também conhecida como Marques I. Em 2008, a Pequena Central Hidrelétrica Mucuri-PCH, da empresa Queiroz Galvão, conseguiu a Licença de Instalação. No final de 2009, inicia-se um diálogo entre a empresa, o MPF e os representantes da comunidade de Marques, com o intuito de sugerir um Termo de Compromisso de Conduta (TCC), que concedia a liberação da construção da hidrelétrica. Em contrapartida, asseguravam-se algumas concessões que poderiam auxiliar na preservação da comunidade, entre elas uma que previa a alocação das famílias em outro território.

realização do grupo focal, os porcos uivavam e os moradores alegavam que isso se devia à sede. Até o dia da pesquisa, a comunidade sobrevivia pela “solidariedade” do proprietário da fazenda em doar latas de água para eles. Um morador descreve: “Tem dias que nós ficamos sem almoçar aqui por causa da água, minha filha. Eu, doente, quebrei o braço aqui, mas sofria, tinha que buscar água para mim [...]. Eu, com fome e como que ia comer sem água. E até hoje não tem”.

A situação é ainda mais alarmante quando questionamos se a Prefeitura sabia da situação e se a assistente social que visitava a comunidade tinha ciência desse problema. Os moradores relatam que todos sabiam da situação, porém, por questões políticas, o prefeito informou que não irá abrir um poço artesiano no local, uma vez que não teve o voto deles. Um outro participante destaca: “Isso tudo é porque nós não votamos no prefeito e ela (assistente social) é assim com o prefeito. Eles só querem vingar de nós, mas não tem problema, não. Vai candidatar o deputado dele e nós vamos tirar voto a mesma coisa”.

A dificuldade de acesso aos programas, serviços e benefícios sociais ofertados pelo governo é outra questão presente em sete das oito comunidades quilombolas. Em Marques, o morador desabafa: “A intenção é de acessar as políticas, porque nós sabemos que elas existem, mas que existe uma dificuldade muito grande acessá-las, então, a gente espera que desburocratize isso aí para que facilite o acesso a essas políticas para as comunidades”. Outro morador complementa: “As comunidades têm carências, mas é difícil acessar as políticas”.

Esses dados apontam para a necessidade de que políticas públicas voltadas para as comunidades quilombolas sejam contextualizadas e respeitem a identidade manifestada pelo grupo, além de reafirmar a vulnerabilidade social em que vivem os membros dos quilombos do Vale do Mucuri. Essa realidade nos mostra que a rebeldia dos quilombos é a resistência necessária para a sobrevivência na luta de reconhecimento como sujeitos de direitos, mesmo 32 anos após o artigo nº 68 do ADCT.

Os desafios para o acesso às políticas sociais são inúmeros e, cada dia mais, representam o descaso dos nossos governantes em relação aos grupos minoritários, assim como o despreparo dos elaboradores dessas políticas em considerar as diversidades sociais, regionais e identitárias que compõem a população brasileira. Criou-se uma barreira ideológica entre a realidade dos grupos minoritários e a proposta idealizada nas políticas sociais. Estas se tornam desejos utópicos mesmo entre seu

público-alvo, se transformando em um sonho inacessível, principalmente para as comunidades quilombolas.

5.2. Os desafios de acesso a PAS pelos remanescentes de quilombos

Em síntese, podemos afirmar que as comunidades quilombolas têm vários desafios no que tange ao acesso às políticas sociais, em especial à Política de Assistência Social. Esta, na maioria das comunidades, se resume meramente ao Programa Bolsa Família, uma vez que é o principal programa acessado pela maioria das famílias, apesar dos empecilhos para o cumprimento das condicionalidades e até mesmo para cadastramento e atualização no CadÚnico.

Como visto anteriormente, essa ação exige deslocamento dos moradores até o município, o que requer: dinheiro, tempo e sorte para que o sistema esteja funcionando. Ademais, podemos dizer que o acesso dos remanescentes de quilombos à Política de Assistência Social é precário e permeado por expressivos obstáculos, isso quando há de fato algum acesso aos benefícios.

Um dos principais problemas é a falta de aproximação entre os agentes implementadores da Política de Assistência Social e as comunidades quilombolas da região. Por serem comunidades rurais, a presença dos órgãos de atuação da política é inexistente. Por isso, muitas vezes, as ações/medidas implementadoras da política são vistas apenas como uma utopia pelos usuários, como é o caso da viabilidade da existência de um CRAS e/ou CREAS nas comunidades. Para os moradores, a assistência social é algo abstrato e que se resume ao Bolsa Família, pois:

O Bolsa Família não ajuda não é aquela pessoa que recebe, ajuda todos. Se tem alguém da comunidade que recebe R\$ 100, ele não vai ajudar só ele, ajuda todos, porque aquele coitado que recebe ele livra de trabalhar para um outro e receber pouco, ajuda ele a pagar uma continha dele, ajuda ele a comprar um leitinho, ajuda o comercio local, então tudo essa Bolsa Família ajuda (MORADOR DE ÁGUA PRETA DE BAIXO, 2020).

O Cartão Cidadão é o que se têm de mais próximo entre o Sistema Único de Assistência Social e esses usuários. Os gestores e implementadores não reconhecem as comunidades como quilombolas.

Se a assistente social visitasse mais as famílias da comunidade, e levassem os problemas para lá. Resolveria mais rápido. Que nem ela falou ali do filho dela, né. O filho dele tem problema no pé, né. Pegou o atestado, foi negado. A assistente social não veio mais vê, não veio mais nada. Acabou. Entendeu? Ele só vem aqui uma vez. Mas mesmo quando vem o oficial de justiça vem junto. É porque ele chega lá, procura a pessoa e tem que vir junto para casa para ver. Ele nunca vem sozinho. Igual eu te falei antes, já aconteceu caso de voltar benefício de pessoa que faz tempo que está na justiça. Chega lá. Ah! Não conheço essa pessoa. A pessoa já mudou, não mora mais lá. A pessoa morrendo de morar, morrendo de mijar. E já voltam, porque só ficam amoadado lá, sentado. Se você for até lá te atendo. Se você não for (MORADOR DE ÁGUA PRETA DE CIMA, 2020).

Para a equipe da assistência social dos oito municípios, as comunidades devem ser tratadas como qualquer outro usuário, sem considerar se são ou não quilombolas. Porém, nos perguntarmos: como garantir direito sem conhecer o sujeito-alvo? O respeito e a valorização da identidade não são uma garantia de direito? É possível tratar todos iguais em uma sociedade historicamente desigual? O que é a equidade para os gestores e implementadores da Política de Assistência Social?

Refletindo sobre esses questionamentos, deparamo-nos com o segundo desafio: a falta de conhecimento sobre a população beneficiária. Agentes elaboradores, gestores e implementadores da Política de Assistência Social padronizaram os usuários da assistência social no intuito de garantir a igualdade. Essa padronização focaliza em torno unicamente da pobreza extrema e desconsideraram as diferenças territoriais, identitárias e étnicas que fazem parte da formação sócio-histórica do Brasil. O desconhecimento sobre os diversos usuários faz com que nossas ações sejam excludentes, uma vez que desconsideram as identidades construídas pelos grupos minoritários, como os quilombolas, indígenas, ribeirinhos, entre outros.

Um dos moradores da comunidade de Salineiro relata: “Eles colocam pessoa lá dentro da cidade só para ter alguém, porque se a pessoa não está sabendo nada, assistente social está lá e não sabe nada, mas está lá. Se ela é agente de saúde, está lá, mas não está sabendo nada”. A falta de representatividade é outro problema no processo de acesso, fator que pode ser associado ao desconhecimento das demandas e dos anseios dos quilombos.

É importante esclarecer que não estamos culpando os profissionais da assistência social pela ineficiência do sistema em relação aos quilombolas, mas apenas ponderando que, tanto a política como o SUAS, tem lacunas que precisam ser consideradas nas conferências municipais, estaduais e federais como encaminhamentos para possíveis mudanças que venham reconduzir o fazer profissional no intuito de assegurar os direitos

sociais de todos. Isso deve ser atrelado a uma intervenção na formação profissional, uma vez que há uma inserção insipiente nos currículos, pois não transversaliza. Por isso, as discussões atreladas aos grupos minoritários como todo devem ser consideradas como componente curricular obrigatório. Para que insiram na grade curricular disciplinas generalistas que tem o perfil resultante de uma formação cujos componentes sejam pensados na perspectiva de totalidade, a fim de que não se formem assistentes sociais com perfil setorializado, com especialidades construídas desde a graduação. Assim como que era o perfil da formação na década de 1970, antes do Currículo Mínimo de 1982.

É fato que o Serviço Social vem desenvolvendo um trabalho em prol da classe trabalhadora. É importante salientar, porém, que as medidas para garantir os direitos e combater as desigualdades de gênero, raça e sexualidade no âmbito do Serviço Social ainda caminham a passos lentos. Somente em 1993, com o Código de Ética, a profissão iniciou seu olhar para as desigualdades relacionadas à questão de raça/cor, gênero, e determinou como um dos princípios fundamentais “o empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças”. Além de orientar o “exercício do Serviço Social sem ser discriminado(a), nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, identidade de gênero, idade e condições física”.

É nesse recente percurso que passam a ser pautadas temáticas que se agregam à compreensão crítica e ampliam-na, portanto, aproximando-se da totalidade da realidade brasileira e latino-americana. Um elenco de novas leituras e reflexões passou a compor o arsenal teórico-investigativo e formativo das e dos assistentes sociais, dos quais destacam-se neste texto e neste contexto a questão étnico-racial e, associada a esse debate, a questão indígena (AMARAL e BILAR, 2020, p. 181).

O Código de Ética do/da Assistente Social deu sustentação para a inserção de conteúdos étnicos e raciais nas Diretrizes Curriculares dos cursos de Serviço Social, elaboradas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) em 1996. No qual no Núcleo de fundamentos da Formação Sócio-Histórica da Sociedade Brasileira, busca compreender as características históricas que rege a formação e desenvolvimento das zonas rurais e urbanas, pautando as diversidades regionais e locais.

Porém, “é notório que há uma lacuna no que tange ao estudo da questão étnico-racial brasileira na formação profissional em Serviço Social” (SOARES, 2020, p. 53), principalmente no que diz respeito à população negra rural, como os quilombolas. Percebe-se que a discussão de gênero e orientação sexual são assuntos que vêm ganhando notoriedade dentro do curso. Contudo, a discussão de raça e povos tradicionais ainda são superficiais. Só em 2010, no XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS foi criado os Grupos Temáticos de Pesquisa, sendo um deles o de “Serviço Social, Relações de Exploração/ Opressão de Gênero, Raça/Etnia, Geração, Sexualidades” e tivemos uma movimentação na Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) como estratégia coletiva da categoria de fortalecimento e destaque dos debates sobre gênero, raça/etnia, geração e sexualidades no Serviço Social (ABEPSS, 2013). No qual na avaliação realizada em 2012 sobre a atuação o do GTP em questão, destacou-se a:

I) Necessidade de estreitamento dos vínculos entre as coordenações dos GTPs e as coordenações regionais da ABEPSS; II) Necessidade de aperfeiçoar a interlocução entre as ênfases do interior dos GTPs; III) Necessidade de se fazer cumprir nos cursos de Serviço Social, as determinações da Lei Federal 10.639/2003 no que se refere à obrigatoriedade do ensino da História da África e do Negro, nos currículos do ensino fundamental, médio e superior. No caso deste último segmento de ensino, a obrigatoriedade é referendada pela Resolução 01/2004 do Ministério da Educação. Do mesmo modo, a Lei 11.645, que se refere à obrigatoriedade do ensino da História da população Indígena no Brasil (ALMEIDA e SILVA, 2012, p. 02).

Em 2010 também criou-se a coordenação e o eixo de combate as opressões na Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO). Entretanto, somente em 2017 a categoria dos assistentes sociais aprovou no fórum do Conselho Federal de Serviço Social e dos Conselhos Regionais de Serviço Social uma campanha exclusiva para a questão racial, intitulada “Assistentes Sociais no Combate ao Racismo”. Isso foi feito, porém, sem que fossem discutidas temáticas tão necessárias sobre o assunto, como a questão dos quilombos brasileiros que, ao se identificarem como tais, assumem também uma relação com a negritude e sofrem os reflexos do racismo.

Mesmo que a maioria dos usuários do Serviço Social sejam negros, esse tema ainda é menosprezado pela categoria na formação profissional e nas ações em prol da discussão. Sabemos que o cotidiano profissional das(os) assistentes sociais tem se

confrontado com um leque de situações que caracterizam exclusão, discriminação, exploração, opressão, desigualdade social, relações de poder, de violência, entre outras.

Segundo Góis e Souza (2021, p. 173),

Essa tímida inserção na agenda de pesquisa do Serviço Social não parece ser um fenômeno isolado. Levantamento feito por nós no SCIELO mostrou também uma pequena produção nas diferentes áreas sobre a questão dos quilombos. Uma busca feita pela palavra-chave “quilombola” gerou apenas 42 artigos, sendo dois deles da área de ciências biológicas. Isso sugere que o tema de fato saiu das profundezas do limbo, mas, ao mesmo tempo, que se encontra ainda em um gueto composto por poucos pesquisadores interessados na questão.

Tudo isso se soma às precarizações que assolam o trabalho do assistente social. A categoria sofre com os baixos salários, contratos temporários, precarização dos espaços de atuação, ausência dos concursos públicos, redução de postos de trabalho e exigência de novos conhecimentos técnicos-operativos. Além disso, há ainda o lado do declínio da ética do trabalho e do restabelecimento exacerbado dos valores da competitividade e do individualismo, a instabilidade até mesmo no setor público, com as inúmeras contrarreformas, além das inconclusões das atividades profissionais com a redução dos gastos (PEC do Teto de Gastos Públicos) e rotatividade dos servidores. Essas situações requerem do assistente social o desenvolvimento de capacidades de decifrar a realidade por meio de uma rigorosa formação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, que perpassa as questões de classe, de gênero, de raça/cor e sexualidade, considerando as identidades dos usuários de forma global, sem contribuir para as desigualdades e hierarquias que, no cotidiano profissional, são reproduzidas (DELGADO e TAVARES, 2012).

[...] acredita-se que grande parte das descrenças atribuídas às intenções e aos resultados das ações profissionais reside na incoerência presente entre aquilo que se diz ou o que se pretende fazer e aquilo que realmente se faz ou em como se faz, uma vez que a opção por determinados procedimentos (abordagens, instrumentos, técnicas e outros recursos) é determinada pelo contexto e pelo conteúdo a ser mediado para se alcançar a finalidade prospectada. O como fazer das ações está diretamente relacionado à escolha do paradigma, implicando o reconhecimento, em dado período histórico, da sua validade argumentativa e a sua capacidade de responder concretamente às questões colocadas pela realidade. É através da clareza na compreensão e na proposição do como se constrói uma intervenção profissional menos improvisada e mais legítima teoricamente, via que permite demonstrar a coerência pela qual é possível resgatar valores e realizar mudanças (MIOTO e LIMA, 2009, p. 44).

Nesse sentido, podemos considerar que um outro problema do acesso das comunidades quilombolas à Política de Assistência Social são os próprios profissionais que atuam diretamente na implementação e gestão da política, uma vez que o processo

de formação desses agentes desconsidera esse grupo. Isso contribui para que as ações cotidianas do fazer profissional não levem em conta as diversidades existentes na formação social brasileira como elemento primordial de acirramento da questão social e, conseqüentemente, de agravamento da vulnerabilidade e do risco social.

A assistência social é apenas uma das demandas das comunidades quilombolas e ela sozinha não é suficiente para a viabilização e garantia de direitos sociais. A política em questão precisa ser implementada de forma transversal. É preciso considerar, no processo de sua efetivação, as demandas atreladas a saúde, lazer, habitação, saneamento básico, geração de emprego e renda, educação e, principalmente, terra.

[...] toda questão de funcionamento das comunidades quilombolas passam por esse clivo da demarcação. Inclusive, eu tive a oportunidade de visitar algumas comunidades quilombolas e percebi que todas elas têm a mesma topografia. Os restantes das pessoas que ainda moram nas comunidades quilombolas, você pode observar, que eles foram sendo empurrados até chegar à cabeceira do córrego. Todas as comunidades quilombolas estão na cabeceira do córrego, de lado com a pedreira, onde formaram a pedra e a cabeceira é ali que elas estão. Onde não tem mais para onde ir. A preocupação vem da seguinte forma: nós aqui, por exemplo, da comunidade de São Julião, continuando da forma que está seria, fizesse imediatamente uma demarcação do território, não vai existir comunidade quilombola. Primeiro, que a nossa nascente do rio está morrendo, ela já não está gerando nem 10% do que ela era. Agora, daqui a mais de 20 anos, na proporção que está indo, nós não vamos ter água. Como vai viver um povo sem água? Não tem como. Aqui na grota onde Geraldo mora foi mencionado de fazer um poço artesiano, e se fizer um poço artesiano, mais breve vai morrer a nossa nascente. Minha preocupação está nessa forma. Se não houver imediatamente o trabalho dobrado, que envolva as secretarias, os sindicatos, o Inca, para fazer imediatamente essa demarcatória, dos nossos territórios, não adianta tentarmos suspirar, porque não vai conseguir. Só vai resolver através da demarcação dos territórios (MORADOR DE SÃO JULIÃO, 2019).

Conforme podemos observar, não adiante implementar a Política de Assistência Social sem considerar a política de posse definitiva das terras quilombolas, pois a terra é o cerne da questão social dessas comunidades. A rede de proteção e apoio social é fundamental, contudo, sabemos que ela é inexistente em grande parte dos municípios de pequeno porte, principalmente na zona rural. Quando temos os PSFs, não temos os CRAS. Além disso, os conselhos tutelares são isolados e atuam sozinhos.

Nesse contexto de carência, a principal instituição é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, que não tem profissionais qualificados nem recurso financeiro para arcar com o número de demandas que chegam até ele. Nessa conjuntura, a rede se estrutura em sindicatos, parentes, amigos e vizinhos.

Mesmo quando há essa estrutura, os profissionais desconhecem a realidade local e não conseguem integrá-la, trabalhando de forma individual e fragmentada. Além disso, o fato de a política social ser reconfigurada a cada quatro anos, por conta das mudanças eleitorais, inviabiliza o andamento das ações. Ademais, a Política de Assistência Social só se materializa nas comunidades quilombolas por meio do Programa Bolsa Família. Grande parte da proteção social é realizada pela própria comunidade, a partir de mecanismos de sobrevivência na luta contra a seca, a grilagem, a miséria, o desemprego e o trabalho escravo, sem contarem com a política de assistência social para efetivação de tal proteção.

Os remédios para as doenças biológicas são ofertados por vizinhos, parentes ou amigos e vêm do quintal. Os médicos são santos, pais de santo, Deus, Orixás, entre outros. O principal apoio é o representante do sindicato, que mora do lado da casa do usuário, que acorda de madrugada para socorrer a mulher no trabalho de parto, que recolhe a documentação da população idosa que precisa se aposentar, que organiza junto com a prefeitura mutirões de atualização e cadastramento do CadÚnico. Esse ator é alguém que sabe das carências locais e que não chega de carro e nega socorro. Ele é sempre presente, mas não tem diploma e, muitas vezes, nem é alfabetizado.

Já o profissional da assistência social formado é aquele que chega para ensinar artesanato, que pouco escuta, mas que sempre ouve as reclamações da gestão em exercício. Essa é a realidade descrita pelos moradores das oito comunidades quilombolas durante os grupos focais.

Creio que isso provoque náusea nos profissionais da assistência social, assim como pode ser visto como uma afronta à categoria, porém, é a realidade nua e crua, sem romantização. Infelizmente, ainda atuamos de forma limitada e sem muita eficácia. Os conflitos institucionais, os projetos societários conservadores e neoliberalistas fazem com que, cada vez mais, o sistema se burocratize, a seletividade amplie e a inacessibilidade se intensifique.

Entendemos assim que o problema está na efetividade da PAS e outras políticas, programas e serviços, o que significa dizer que o problema está na efetividade da proteção social. Este problema se agrava ainda mais quando olhamos para frações da classe trabalhadora ainda mais (in)visibilizadas. Nesta realidade de ausência do Estado a (in)visibilidade das comunidades quilombolas significa a violação por parte do Estado que contraditoriamente teria o dever prestacional previsto na Constituição.

O que fazer para mudarmos tal direcionamento? Precisamos fazer da pesquisa prática constante do cotidiano profissional para:

Conhecer os sujeitos, explicitar a complexidade e o conjunto de dificuldades que permeiam as demandas encaminhadas ao Assistente Social, e refletir conjuntamente sobre o objeto da ação profissional, é fundamental para garantir um processo na direção da autonomia e da participação (LIMA e MIOTO, 2009, p. 41).

Precisamos dialogar com pesquisadores da Antropologia, Ciências Sociais, História. Necessitamos romper com a ideia de padronização a qualquer custo no processo de elaboração, implementação e gestão das políticas sociais. É fato que uma caracterização inicial precisa ser considerada, mas não pode ser determinante. Pois, só alcançaremos a universalidade quando conseguirmos estabelecer uma “democreuidade”.

É fundamental considerar os arranjos multilaterais que se ramificam e fazem parte da complexidade da formação sócio-histórica da sociedade brasileira. A Política de Assistência Social é para todos que necessitam dela. Por isso ela tem como obrigação preservar e respeitar as diversidades sociais e as identidades construídas a partir dos contextos políticos e históricos de cada grupo. Em síntese:

A preocupação central é reiterada necessidade de ampliar o debate e o entendimento da dimensão técnico-operativa, atentando para as formas de conduzir qualificada e coerentemente às escolhas profissionais no âmbito do paradigma crítico-dialético. Assim, considerar relevante a coerência e a dialética entre pensamento e ação implica reconhecer que o como fazer é peça fundamental no debate que busca garantir essa relação e consolidar a legitimidade do atual projeto profissional (MIOTO e LIMA, 2009, p. 44).

Por fim, podemos afirmar que a institucionalização do SUAS é um grande avanço na regulamentação da PNAS e em sua legitimação como política pública de proteção social. O SUAS traz nas suas bases normativas tentativas de retirar a assistência social da esfera da filantropia, do clientelismo, reafirmando essa política como um dever do Estado, que faz parte do tripé da Seguridade Social na esfera não contributiva.

Embora, sob o ponto de vista institucional, essa prática tenha galgado uma posição de legalidade que lhe atribui a condição de direito, na realidade isso não é observado. Em diversas pesquisas realizadas pelo GEPAS, nos municípios de Recife e Caruaru, verificamos divergências e precariedades nas condições de execução dos serviços em geral, nas instalações dos equipamentos de atendimento à população nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nas condições precárias de trabalho de técnicos e trabalhadores dessas instituições, o que determina e impacta o desenvolvimento das atividades e programações que se tornam inconsistentes

e sem nenhum tipo de interferência na realidade dos usuários desses serviços (OLIVEIRA, 2014, p. 99).

Essa realidade também é identificada nas comunidades quilombolas do Vale do Mucuri. Consideramos que a operacionalização da Política de Assistência Social nas comunidades remanescentes de quilombo ainda requer atenção, estudo e efetividade. Para isso, é indispensável a capacitação dos agentes implementadores e gestores da política, principalmente em territórios com comunidades certificadas.

É também primordial a inserção de disciplinas nos cursos de graduação em Serviço Social e Psicologia (principais atuantes na implementação da Política de Assistência Social), de forma obrigatória, que tratem dos povos tradicionais e das questões étnico-raciais. Só seremos capazes de garantir os direitos de todos quando conseguirmos compreender que a equidade vem em primeiro lugar e que a universalidade só se efetivada quando se garante o acesso igual aos desiguais.

CONCLUSÕES

A partir das categorias de análise e do suporte teórico-metodológico, foi possível sistematizar os dados e traçar algumas conclusões que confirmaram nossa hipótese. No que tange à identificação da PNAS, concluímos que o entendimento dos gestores e dos implementadores sobre a política existe – mesmo que de forma prematura e extremamente simplificada – atrelada a uma leitura conservadora e estereotipada da assistência social apenas para os mais necessitados, e não para as pessoas que dela necessitam. Essa visão também se restringe, na maioria das vezes, apenas à proteção social básica, desconsiderando os níveis de complexidades que podem envolver o atendimento dentro da proposta da Política Nacional de Assistência Social e as orientações do SUAS. Ela está atrelada apenas aos serviços e às atividades municipais.

Na percepção de alguns implementadores e até mesmo gestores, a PAS é uma política federal e só pode ser executada pelas instituições federais. Nesse sentido, nos municípios, desenvolve-se a PAS municipal, que tem o mesmo objetivo, mas é de responsabilidade da prefeitura local. Por isso ela é influenciada e metamorfoseada de acordo com o gestor em exercício.

Trata-se de uma realidade típica do contexto brasileiro, que realiza no processo de implementação das políticas públicas, em especial das políticas sociais, um redesenho no seu processo de efetivação. Essa constatação vai ao encontro das ponderações de Flexor e Leite (2006). Esse processo ocorre principalmente na mediação entre a política pública e o usuário/cidadão, muito influenciada pelas gramáticas políticas do nosso país: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático, conforme destaca Nunes (2010).

A partir da categoria ressignificação, concluímos que a assistência social, no decorrer do seu amadurecimento, como política social, vem tentando incluir programas, serviços e atividades que tenham um olhar mais atento para os grupos minoritários em geral, incluindo os remanescentes de quilombos. Entretanto, ao chegar até os agentes implementadores (a partir da experiência pesquisada), os projetos são, de modo geral, ressignificados de acordo com o contexto, com a visão de mundo dos envolvidos e com as questões partidárias.

As mudanças acarretadas no decorrer do caminho fazem com que a política seja descaracterizada em relação à proposta original. Essa nova caracterização é concebida para gerar o ambiente necessário para a execução da iniciativa. Contudo, essa não pode

perder o direcionamento. A mudança não quer dizer exclusão de segmentos, mas adaptação de acordo com as condições existentes, sempre considerando os usuários. Dessa forma, ao implementar, os agentes em exercício precisam saber e resguardar quem é o público-alvo. O usuário existirá, mesmo que com identidades étnicas e sociais diferentes e precisam ser sempre a prioridade de qualquer ação.

Ademais, diagnosticamos que a identificação da PAS é trabalhada de forma restrita, até mesmo pelas instituições de ensino. Conforme destacamos no Capítulo 4, na cidade de Teófilo Otoni, aconteceu um curso de capacitação para os assistentes sociais do SUAS ofertado pela UFVJM em 2018. A atividade buscou promover a ampliação do conhecimento sobre instrumentalidade e serviço social junto aos profissionais que atuam na execução da PAS, ou seja, sobre a capacidade e a qualidade construtiva do profissional que é (re)construída de acordo com o processo sócio-histórico.

Todavia, percebemos que essa capacidade criativa ainda fica restrita a uma análise sobre a Lei Geral da Acumulação do capitalismo e não considera a Lei Cultural da Formação Sócio-Política da sociedade. Essa falha conduz a uma formação atrasada e que não consegue estimular a instrumentalidade crítica do assistente social em exercício profissional. Nesse sentido, consideramos que as capacitações são necessárias, mas precisam se atualizar, inovar e, principalmente, estimular as dimensões investigativas para que a realidade seja conhecida e sirva de referência para as intervenções profissionais. Como que estavam em uma cidade com três comunidades quilombolas rurais e uma urbana e o curso não teve momento algum para discutir sobre essa temática? Será que o público com identidade estigmatizada não deve ser considerado para o desenvolvimento de uma instrumentalidade crítica e propositiva?

Concluimos que são grandes as limitações no processo de formação dos implementadores e gestores sobre a Política de Assistência Social, assim como os conflitos institucionais sobre os interesses políticos e a efetivação de direitos da população. Percebemos um discurso atrelado à garantia de direitos, mas distanciado da realidade local, sem base para que se efetive na prática esse direito. É importante salientar que não estamos dizendo que a teoria e a prática não dialogam, e sim afirmando que as ações não condizem com os aparatos legais.

Nesse contexto, a partir da categoria ***implementação***, conseguimos identificar que a execução da assistência social se resume, dentro do território das comunidades quilombolas do Vale do Mucuri, a cadastramentos e atualizações do CadÚnico para

acesso aos programas de transferência de renda, em especial ao Programa Bolsa Família. Em Salineiros e São Julião, tal política também se materializa na realização de atividades socioeducativas. A política ainda é implementada sob resquícios do conservadorismo, o que contraria a ideia de uma proteção social pública e reafirma a lógica de iniciativas pobres para pobres, em conformidade com as observações de Pereira (2013) e Sposati (2006).

A implementação de CRAS com atendimento direcionado para as carências da população quilombola é inexistente em todas as comunidades, e os centros designados para fazer a cobertura das áreas existentes não conseguem levar um atendimento frequente e efetivo aos usuários. Concluímos que a implementação da assistência social não se efetiva na realização dos atendimentos via CRAS e menos ainda via CREAS, os Serviços de Orientação e Apoio Sociofamiliar, o Cuidado no Domicílio, o Serviço de Habilitação e Reabilitação na Comunidade das Pessoas com Deficiência, a Abordagem de Rua, o Plantão Social, a Casa de Passagem, o Trabalho Protegido, a Casa Lar, entre outros.

A Portaria nº 137, de 2006, não é considerada na execução da assistência social, o que conduz à ineficiência e à deficiência na implementação de Projeto para a Efetivação da Estrutura da Rede de Proteção Social Básica, que seria o chamado “CRAS Quilombola”. É possível identificar uma cegueira dos gestores e implementadores sobre a relação da Política de Assistência Social com as comunidades quilombolas, retrocedendo no que é considerado pela própria política como inovador, que é atuar para dar visibilidade aos tidos como invisíveis por uma questão estrutural, como é o caso dos quilombos brasileiros.

Ao analisar o processo de implementação da assistência social, percebemos um distanciamento dos agentes implementadores da Política de Assistência Social quando os usuários reivindicam seus direitos. A assistência social, na nossa análise, foi reproduzida como uma ação estatal meramente mecânica, que pode ser realizada por qualquer pessoa, desvinculada de qualquer processo reflexivo crítico. Por exemplo, na Comunidade dos Ferreiras, no município de Pescador (MG), a oficina de artesanato ganhou mais atenção da equipe do CRAS do que a falta de água dos moradores. Diante desse cenário, devemos nos perguntar: será que a vida vem perdendo significado diante das metas de produtividade impostas pelo sistema mercantilista incorporadas pelas instituições públicas?

Sabemos que o agente implementador das políticas sociais precisa atender tanto o projeto institucional, como o projeto profissional, o que requer “jogo de cintura” e um bom respaldo teórico-crítico para argumentar e garantir o interesse da classe trabalhadora. Todavia, quando o assunto é quilombo, as referências na área do serviço social são escassas, prevalecendo uma visão atrelada ao senso comum, que remete a um ser da cor preta, pobre, descendente de escravo e não civilizado. Para esse ser, a assistência social precisa garantir alimentação e resgate cultural, porém, esse resgate tem como referência uma cultura idealizada pelo implementador da política, e não pela comunidade que seria beneficiada. A autonomia de ser quilombola é relativizada, como se ele não tivesse condições psíquicas e intelectuais de tomar suas próprias decisões, precisando ser tutelado pelos agentes do Estado.

Na categoria **reconhecimento**, identificamos que os gestores e implementadores se posicionam em favor dos quilombolas como sujeitos de direitos, porém, os veem como despossuídos da identidade étnica/racial. Os quilombolas são identificados como seres humanos. Se analisarmos o quilombo atrelado ao passado, podemos afirmar que temos na percepção dos entrevistados a manifestação de um ponto positivo, já que o reconhecimento do quilombola como ser humano no período da escravidão era algo inconcebível. Como já sabemos, no sistema escravocrata, o escravo era meramente uma mercadoria que poderia ser descartada a qualquer momento a depender da negociação que fosse realizada entre os senhores de engenho. Essa ideia também se manifesta no subconsciente de muitos racistas e exploradores latifundiários, mesmo na contemporaneidade.

Diariamente nos deparamos com notícias sobre trabalhos análogos à escravidão. Por exemplo, a matéria publicada pela revista Exame em 3 de setembro de 2019 aponta o resgate de 59 pessoas nos cafezais de Minas Gerais. Já a reportagem divulgada em 9 de agosto de 2019 pelo jornal O Estadão de São Paulo trata de um grupo de seis pessoas contratadas para construir cercas na fazenda de Corguinho no Mato Grosso do Sul. A matéria do UOL, do dia 4 de setembro de 2019, mostra uma trabalhadora doméstica contratada no interior de São Paulo que era submetida a longas jornadas de trabalho. E esses são apenas alguns exemplos. Nesse contexto, podemos afirmar que temos, mesmo após a abolição da escravidão, a figura de “capatazes e senhores” que aproveitam da situação de precarização de muitos sujeitos, na maioria das vezes negros, para exercer o poder de dominador. Isso ocorre por meio de relações de submissão, que fazem com que

os trabalhadores fiquem presos a situações de exploração e maus-tratos, sem conseguirem ter consciência de que são sujeitos de direitos.

Retornando ao nosso ponto de análise, podemos dizer que a percepção dos gestores e implementadores é ambígua, pois, ao mesmo tempo que reconhecem os quilombolas como seres humanos, desconheciam-os como sujeitos de direitos, uma vez que lhes tiram a autonomia da emancipação. Os gestores não os reconhecem a partir da identidade acionada e tentam engessá-los a um padrão universal e familiar ao contexto das unidades de serviço social. Com isso, desconsideram elementos primordiais para a garantia de direitos, como identidade e territorialidade.

Dessa forma, afirmamos que os agentes ativos no processo de implementação da Política de Assistência Social precisam compreender a concepção de grupo étnico, conceito fundamental para manutenção de uma relação que atente para a equidade. Assim, constituírem, de acordo com a visão de Weber (1991), uma “comunhão étnica”, que irá proporcionar relações comunitárias mais inclusivas. Essa inclusão será possível no momento que a identidade étnica, como explicado por Barth (1998), for identificada para situar as limitações e o lugar de fala de cada sujeito que os profissionais estarão atendendo no exercício da prática laboral. Isso só será possível com capacitação, com o exercício da dimensão investigativa e com diálogo entre instituição de ensino, entidades que atuam na rede do SUAS e comunidade para conseguirem reconhecer os direitos de todos dentro das suas singularidades e particularidades.

O reconhecimento dos remanescentes de quilombo pelos gestores e implementadores ocorre por meio de um conceito de quilombo que é polissêmico, que se refere, de acordo com os entrevistados, a discriminação, sofrimento, negritude e escravidão. Ademais, são associados a coletividade e associados um ser que não é familiar, mesmo estando presente nos territórios de atuação. Para garantir o princípio da igualdade, porém, esse quilombola é enquadrado dentro das categorias de geração, gênero e classe social. Sua etnia/raça não é considerada, pois o discurso é de que “somos todos iguais”. O mito da democracia racial prevalece e o racismo é tido como uma questão superada e que não precisa ser considerada dentro da assistência social.

Nesse cenário, o remanescente de quilombo é invisibilizado e só é lembrado quando protesta por seus direitos como quilombola. Sua identidade precisa ser reafirmada em todos os pedidos. Mesmo assim, esse direito passa despercebido no dia a dia de execução dos serviços e atividades sociais realizadas em cada região. O princípio

da igualdade possibilita uma exclusão, que se concretiza ao não se dar conta de abarcar os diferentes dentro do contexto da totalidade. Trata-se de um elemento que contribui para alienar os usuários e inviabilizar sua autonomia como sujeito ativo da própria história.

Podemos afirmar que os gestores e implementadores da Política de Assistência Social dos municípios de Teófilo Otoni, Carlos Chagas, Ouro Verde de Minas, Ataléia e Pescador, no processo de implementação da Política de Assistência Social, não conseguem enxergar os quilombos existentes em seus territórios, estigmatizando ainda mais suas identidades e reproduzindo uma política medíocre e excludente. Esse fato confirma nossa tese inicial de que há um desconhecimento, por parte de gestores e implementadores da Política de Assistência Social na região do Vale do Mucuri, sobre a existência dos grupos étnicos. Assim, estes não são atendidos ou considerados como sujeitos de direitos. O não conhecimento consequentemente conduz à não garantia de direitos.

A partir da categoria *desafio*, concluímos que a efetiva implementação da assistência social tem como principal limitação a ruptura com o conservadorismo e com o neoconservadorismo. Esses dois fatores acarretam a inoperância de ações emancipadoras e pautadas na equidade, na participação popular e na democracia. Elementos podem materializar a “democrequidade”, ou seja, os serviços que considerem as diferenças e respeitem-nas.

É preciso garantir a igualdade sem excluir ou desconsiderar a autonomia e a participação dos sujeitos. Nesse sentido, afirmamos que a política precisa cortar o “cordão umbilical” de práticas atreladas ao apadrinhamento, ao favoritismo, ao clientelismo e à politicagem, enfim, ao jeitinho brasileiro, principalmente na zona rural e nos municípios de pequeno porte, como é o caso dos locais que estudamos. A política social é uma conquista da classe trabalhadora por meio dos movimentos sociais e não pode ser refém dos interesses políticos individuais de prefeitos e vereadores, como diagnosticamos na cidade de Carlos Chagas e Ataléia.

A inoperância das políticas sociais junto à população é decorrente do não rompimento com as práticas citadas. Os gestores fazem a política dos governantes e esquecem que são funcionários do povo. Os implementadores ficam reféns do sistema, porque também são classe trabalhadora e sofrem com os reflexos das transformações e precarizações do mundo do trabalho. A formação profissional é desatualizada e não

consegue compreender que a questão social não é somente uma questão de classe, mas também perpassa questões estruturais relacionadas especialmente a raça/etnia e gênero. Nesse sentido, precisamos provocar consciências críticas, para que tenhamos profissionais propositivos, conforme argumentam Barroco e Terra (2012). Precisamos formar profissionais que tenham, mesmo que minimamente, o contato com o *ethos* sócio-histórico da sociedade e, essencialmente, com o espaço de atuação, como enfatiza Guerra (2004).

Compreendemos que o desconhecimento, a carência de pesquisas e a ausência de capacitação contextualizada e atualizada das demandas existentes e dos acontecimentos sócio-históricos que constituem a sociedade brasileira são fatores que contribuem para uma política redesenhada de forma limitada, não efetiva e pobre. Para a superação de tais gargalos, é urgente a inserção de disciplinas obrigatórias na grade curricular dos cursos de graduações. Só assim conseguiremos formar profissionais que possam atuar na implementação, elaboração e gestão de políticas sociais que contemplem discussões sobre povos tradicionais, gênero, deficiente físico, identidade e geração.

Essas temáticas perpassar a prática profissional e requerem conhecimento para a garantia e viabilização de direitos. Mulheres, negros, deficientes físicos, idosos, indígenas e outros grupos minoritários são os principais usuários do sistema de proteção social e precisam ter seus direitos assegurados. Precisamos entender que a consciência de classe requer empatia. Isso não significa apenas entender que somos iguais – porque não somos –, mas sim compreender que estamos todos no mesmo time e só seremos respeitados como classe se lutarmos em coletividade dentro da heterogeneidade da nossa sociedade. Esse cenário é ainda mais premente em um país em que a cor da pele das pessoas é um indicador de discriminação. Como já relatamos anteriormente, a identidade quilombola tem uma relação íntima com a negritude, o que faz com que esse grupo seja estigmatizado e, conseqüentemente, excluído – até dentro do próprio sistema de proteção social.

Também sabemos que a precarização dos espaços de operacionalização das atividades para efetivação da assistência social é um fato, assim como sua instabilidade. A rotatividade de espaços de atendimento não cria um vínculo do usuário com a instituição e provoca desistências e inoperância do sistema. Esses problemas são vivenciados por todos os oito municípios visitados. Esses locais também sofrem com a

carência de condições mínimas para o funcionamento dos CRAS, como a ausência de profissionais, de transporte, de salas adequadas para os atendimentos e de estabilidade profissional. Registram-se ainda os vários outros problemas elencados no Capítulo 4 e, também, identificados pelos próprios usuários no Capítulo 5.

De acordo com os gestores e implementadores, são esses impasses que inviabilizam a efetivação da Política de Assistência Social nas comunidades quilombolas. Eles alegam que a falta de recursos financeiros, humanos e estrutural impossibilita um atendimento nos quilombos e para os quilombos. Julgamos que as ponderações são pertinentes, porém, também consideramos que, mesmo se os municípios tivessem todos os recursos citados, a política não seria efetivada junto aos remanescentes de quilombo. Essa constatação ocorre, porque os quilombolas são invisíveis para muitos agentes responsáveis pela materialização da assistência social, conforme destacam os usuários entrevistados.

Além disso, a rede necessária para a garantia da proteção social básica também é falha. Os municípios não têm condições de articular uma estrutura efetiva, pois não possuem parte dos aparelhos institucionais para sua viabilização. A burocratização do sistema o torna ineficaz e é outro elemento que impossibilita o andamento da rede. Os órgãos existentes, quando dialogam, não possuem instrumentos operacionais suficientes para concluir determinados encaminhamentos. Nesse contexto, podemos concluir que o maior desafio da Política de Assistência Social é a operacionalidade, pois ela requer: recursos, profissionais capacitados adequadamente, desburocratização do SUAS, desenvolvimento da dimensão investigativa nos territórios de atuação de cada CRAS e CREAS, concursos públicos, blindagem contra as barganhas de politicagem no processo de acesso dos usuários às políticas sociais em geral. O processo de implementação precisa considerar a singularidade e a diversidade, resguardando a equidade como o principal princípio de qualquer intervenção.

Com base nos dados apresentados no decorrer desta pesquisa, a hipótese inicial se confirma, tendo em vista que a referida política não garante a inclusão e a equidade do grupo no processo de acesso, reproduzindo uma lógica da sociedade capitalista – de desigualdade e exclusão social. Ela desconsidera a diversidade e reproduz uma inserção pelas margens ou a uma exclusão dos sujeitos quando é ressignificada na sua operacionalização. Em síntese, concluímos que a Política de Assistência Social chega de forma bem restrita (assim como tantas outras políticas públicas, como saúde, educação,

habitação, entre outras) nas comunidades quilombolas do Vale do Mucuri. Sendo que na maioria das vezes, a assistência social é sinônimo de Bolsa Família. As poucas oficinas socioeducativas, que ocorrem em apenas dois quilombos, desenvolvem-se em um processo unilateral e sem participação popular no ato da elaboração. Esses elementos inviabilizam a efetivação de uma ação reflexiva, crítica e emancipadora.

A percepção dos gestores e implementadores sobre quilombola é ínfima e muito atrelada a um passado escravocrata e a um presente romantizado relacionado com a coletividade, solidariedade e cooperativismo. A realidade é negligenciada em nome de um saber monolítico. Com isso, o remanescente de quilombo é redesenhado sem sua identidade étnica/racial e atendido dentro de uma construção identitária criada e incorporada pelos e para os agentes executores dos serviços sociais. Tanto para os gestores como para os implementadores, os remanescentes de quilombos são considerados sujeitos de direitos, porém, esse grupo é invisibilizado no contexto da assistência social. Desse modo, a política é para os próprios usuários uma utopia distante de se concretizar.

Os desafios e limites para a efetivação da assistência social nos quilombos são diversos, sendo uns dos principais a falta de conhecimento sobre a realidade concreta do público-alvo, assim como a ausência da dimensão investigativa no espaço profissional que consiga diagnosticar as vulnerabilidades e riscos sociais para além da relação entre assistência social, cidade e usuário. As mazelas sociais são fenômenos que não têm limite territorial, nem mesmo necessitam de expressividade populacional para acontecerem. Elas simplesmente se manifestam onde existe convivência social entre sujeitos e pode ser originada de fatores relacionados a questões de classe, cor, raça/etnia, geração, entre outras. Ademais, reafirmamos que a efetivação de qualquer política social requer diálogo, divulgação, rompimento do estigma do assistencialismo, do insulamento burocrático e do clientelismo político brasileiro.

Por fim, nos cabe afirmar que, no momento, só resta aos remanescentes de quilombos continuarem resistindo, pois os tempos são de dismantelamento dos poucos direitos que ainda restam. Essa situação se agrava quando levamos em conta a presença, principalmente no contexto federal, de personagens racistas e preconceituosos em postos tão importantes para o reconhecimento dos quilombolas como sujeitos de direitos. É o caso do próprio Presidente da República, Jair Bolsonaro, do presidente da

Fundação Cultural Palmares, Sérgio Camargo, e da ministra do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, responsável pela SEPPIR.

Como garantir políticas de reconhecimento e redistribuição para grupos invisibilizados como sujeitos de direitos em tempos de legitimação ideológica do mito da democracia racial e da dominação? Precisamos, mais do que nunca, reafirmar a equação apresentada por Guimarães (2009, p. 238): “um Estado = várias heranças culturais = várias raças = várias etnias”. Por isso, precisamos continuar resistindo e reconhecendo a importância das identidades grupais para a criação e a efetivação de políticas sociais mais eficazes.

Por fim, cito o poema de Maria da Conceição Evaristo Brito (2020):

É tempo de ninguém se soltar de ninguém,
mas olhar fundo na palma aberta
a alma de quem lhe oferece o gesto.
O laçar de mãos não pode ser algema
e sim acertada tática, necessário esquema.

É tempo de formar novos quilombos,
em qualquer lugar que estejamos,
e que venham os dias futuros, salve 2020,
a mística quilombola persiste afirmando:
“**a liberdade é uma luta constante**”. (Grifo nosso).

REFERÊNCIAS

- ABEPSS. **Relatório e Planejamento**. ABEPSS: 2013-2014. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/gtps/tema-6/documentos-33>. Acesso em: 05 fev. 2021.
- ALCHORNE, S. C. de A.; **20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais**. *O Social em Questão* – Ano XVII – nº 30, 2013, p. 25-46. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Sindely_2.pdf>. Acesso em 4 jul 2018.
- ALMEIDA, A. M. de. **Notas sobre a família no Brasil**. In.: *Pensando a família no Brasil: da Colônia à Modernidade*” (org. Angela Mendes de Almeida), Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo/Editora da UFRJ, 1987.
- ALMEIDA, A. W. B. **Quilombos**: repertório bibliográfico de uma questão redefinida (1995-1997). In: BIB. Rio de Janeiro, n. 45, 1º semestre de 1998, p. 51-70.
- _____. **Os Quilombos e as Novas Etnias**. In: O’DWYER, Eliane Cantarino (Org.). *Quilombos: identidade étnica e territorialidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 296p, 2002.
- _____. **Quilombos: sematologia face a novas identidades**. In.: Sociedade Maranhense de Direitos Humanos & Centro de Cultura Negra do Maranhão (orgs.). *Frechal terra de preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista*. São Luís: 1996, pp. 11-19.
- _____. **Territórios de quilombolas**: pelos vãos e serras dos Kalunga de Goiás – Patrimônio e biodiversidade de sujeitos do cerrado. In: *Cerrado do nordeste goiano*. 2010, v.4, n.1, p. 36-63.
- ALMEIDA, M. **Família Negra: ‘filha de estranho’ na sociedade brasileira**, *paper* apresentado na Mesa Redonda Trabalho e Famílias: configurações e tensões em contexto de desigualdades – XV ENPESS, Ribeirão Preto, 2016.
- ALMEIDA, Guilherme da S; SILVA, Magali Almeida. **Relatório do Colóquio do GTP6 no XII ENPESS**. Juiz de Fora: 2012, 03 p.
- AMARAL. Wagner Roberto do; BILAR, Jenifer Araújo Barroso. **A questão indígena no Serviço Social: um debate necessário na profissão**. *EM PAUTA*, Rio de Janeiro _ 2o Semestre de 2020 - n. 46, v. 18, p. 52 – 67. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/52013/34470>. . Acessado em: 20 de agosto de 2020.
- AMUC. **O Vale do Mucuri**. Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Mucuri – AMUC: Teófilo Otoni, 2020. Disponível em: <<https://www.amuc.org.br/institucional/o-valedomucuri.php>>. Acesso em 19 nov. 2020.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA – ABA. **Documento do grupo de trabalho sobre comunidades negras rurais**. Rio de Janeiro: 1994.

ARRUTI, J. M. **Quilombos**. In: *Raça: Perspectivas Antropológicas*. [org. Osmundo Pinho]. ABA / Ed. Unicamp / EDUFBA, 2008.

_____. **Impasses em torno dos direitos das comunidades quilombolas no Brasil**. 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/1578754/Os_impasses_em_torno_dos_direitos_das_comunidades_quilombolas_no_Brasil>. Acesso em 12 nov 2017.

_____. **Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola**. São Paulo: Edusc, 2006.

_____. **O quilombo conceitual para uma sociologia do “artigo 68”**. Projeto Egbé-Territórios Negros (KOINONIA), 2003.

_____. **Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação**. In: *Caminhos Convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Heinrich Boll Stiftung Act!onaid, 2009. Disponível em: <http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/caminhos_convergentes_estado_e_sociedade03_jose_mauricio.pdf>. Acesso em 21 jun 2010.

ALVES, Z. M.; DA SILVA, M. H. **Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta**. Revista Paidéia, nº. 2: Ribeirão Preto Feb./July, 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1992000200007>. Acesso em 13 nov 2017.

ARRETCHE, M. T. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais* (Barreira, M.C.R.N. & Carvalho, M.C.B) São Paulo: IEE/PUC, 2001, p. 45-57.

AZEREDO, Verônica Gonçalves. **Famílias em território vulnerável: um estudo sobre proteção social em grupos populares**. Campos dos Goytacares, RJ: Essentia Ed., 2015.

BAPTISTA, T. W.; REZENDE, M. R. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. *Caminhos para análise de políticas de saúde*. Rio de Janeiro: IMS/ENSP/EPSJV, 2011. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em 20 nov 2017.

BARROCO, M. L.; TERRA, S. H. **Código de ética do/a assistente social comentado**. São Paulo: Cortez, 2012.

BARTH, F. **Grupos étnicos e suas fronteiras**. In: POUTIGNAT, P.; STREIFF-FENART, J. *Teorias da Etnicidade seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth*. Traduzido por: Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

BAUMAN, Z. **Identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

_____. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BEHRING, E. R. **Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social**. In: **Conselho Federal de Serviço Social**. Seminário Nacional O trabalho do/a Assistente Social no SUAS. Brasília: CFESS, 2011. p. 84-95.

_____. **Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais**. In: *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. Elaine Rossetti Behring e Maria Helena Tenório de Almeida (Orgs). São Paulo: Cortez, 2010, p. 152-174.

BIRKLAND, T. A. **Agenda Setting in Public Policy**. In: FISCHER, F. *et al. Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRS Press, 2007, p. 63-78.

BOCCARA, G. **Rethinking the Margins/Thinking from the Margins: Culture, Power, and Place on the Frontiers of the New World**. In: *Identities: Global Studies in Culture and Power*. n. 10, 2003, p. 72.

BRANDÃO, A. *et al.* **Comunidades quilombolas no Brasil: características socioeconômicas, processos de etnogênese e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Eduff, 2010.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239-9, de 2004, em face do Decreto nº 4.887/2003**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br/acoes/upload/arquivos/Parecer%20%20ProcuradorGeral%20da%20Rep%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em 14 nov 2014.

_____. **Bolsa Família: O que é?** Brasília: Ministérios da Cidadania - Secretária Especial do Desenvolvimento Social, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em 19 nov 2019.

_____. Cadastro Único – Conhecer Para Incluir. **Bolsa Família**. Ministério da Cidadania/Cadastro Único: Brasília, 2020. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/index.html>>. Acesso em 24 nov 2020.

_____. **Censo SUAS 2017** – Resultados Nacionais, Centros de Referência Especializados de Assistência Social, CREAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social. Maio 2018.

_____. **Censo SUAS 2018** – Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social_ CRAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Março 2019.

_____. **Censo SUAS 2019** – Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social_ CRAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Agosto 2020.

_____. **Comunidades Tradicionais de Matriz Africanas**. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, por Carmen Cira Lustosa da Costa. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/comunidades-tradicionais/comunidades-tradicionais-de-matriz-africana>>. Acesso em 18 set 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. **Convenção nº 169**. Sobre Povos Indígenas e Tribais e Resolução Referente à Ação da OIT/ Organização Internacional do Trabalho. – Brasília: OIT, 2011. V.1. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=3764>>. Acesso em 13 jan 2015.

_____. **Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Presidência da

República- Casa Civil. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2001/decreto-3912-10-setembro-2001395404-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 13 jan 2015.

_____. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Presidência da República- Casa Civil. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm>. Acesso em 6 jul 2017.

_____. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acessado em 18 set 2018.

_____. **Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm>. Acesso em 20 nov 2018.

_____. **Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016.** Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8780-27-maio-2016-783152-publicacaooriginal-150428-pe.html>>. Acesso em 10 nov 2017.

_____. **Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.** Estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9739.htm>. Acesso em 17 jun 2019.

_____. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335>. Acesso em 10 dez 2019.

_____. **Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002.** Aprova o texto da Convenção 169 da OIT sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Brasília, DF, Senado Federal. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-ainformacao/legislacao/segurancaalimentar/decretos/2002/PCT,P20Decreto,P20Legislativo,P20no,P20143,P20de,P2020,P20de,P20junho,P20de,P202002.pdf.pagespeed.ce.4Vo-d7sI7W.pdf>>. Acesso em 20 ago 2017.

_____. **Decreto Legislativo nº 5.051 de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. Brasília, DF, Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em 12 nov 2017.

_____. **Instrução Normativa N° 57.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, 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 n° 4.887, de 20 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/243-instrucao-normativa-n-57-20102009>>. Acesso em 13 jan 2015.

_____. **Lei n° 7.668, de 22 de agosto de 1988.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7668.htm>. Acesso em 13 nov 2017.

_____. **Lei n° 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social.** Dispõe sobre a Assistência Social e dá outras providências. Brasília-DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em 9 jul 2016.

_____. **Lei n° 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9868-10-novembro-1999-369587-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em 12 nov 2017.

_____. **Lei n° 10.219, de 11 de abril de 2001.** Cria Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em 19 nov 2019.

_____. **Lei n° 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em 19 nov 2019.

_____. **Lei n° 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm>. Acesso em 17 jun 2018.

_____. **Lei n° 12.519, de 10 de novembro de 2011.** Institui o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112519.htm>. Acesso em 17 fev 2018.

_____. **Lei n° 13.429, de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei n° 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em 17 jun 2019.

_____. **Lei n° 13.844, de 18 de Junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis n^{as} 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis

n^{os} 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em 17 jul 2019.

_____. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 / Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm>. Acesso em 13 dez 2017.

_____. **Medida Provisória nº 953, de 15 de abril de 2020.** Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-953-de-15-de-abril-de-2020-252726402>>. Acesso em 23 nov 2020.

_____. **MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Governo destina mais R\$ 2,5 bilhões para fortalecer a assistência social.** Brasília: Publicado em 16 abr 2020. Atualizado em 12 ago 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/governo-destina-mais-r-2-5-bilhoes-para-fortalecer-a-assistencia-social>>. Acesso em 23 nov 2020.

_____. **Ministério da Cidadania. Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos.** Ministério da Cidadania: Secretária Especial de Desenvolvimento Social, 2019. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/cestas-de-alimentos>>. Acesso em 13 maio 2019.

_____. **Ministério da Cidadania. Rede SUAS.** Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/Suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=*dpotvmubsQbsdfm btQbhbtNC&event=*fyjcs>. Acesso em 24 nov 2020.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS - Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.** Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_GestaoFin_Suas.pdf>. Acessado em 25 jun 2019.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Guia para o Planejamento.** 2015. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em 24 ago 2017.

_____. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS – Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Ministério da Cidadania. Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.** Publicado em 22/06/2015 15h24. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/idades-de-atendimento/creas>. Acesso em 01 de fev. de 2021.

_____. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH-SUAS.** Brasília, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>>. Acesso em 18 jul. 2018.

_____. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_Suas.pdf>. Acesso em 29 nov 2018.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez.pdf>>. Acesso em 15 mar 2018.

_____. **Política Nacional da Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Pol%C3%ADtica-Nacional.pdf>>. Acessado em 6 jul 2016.

_____. **Portaria MDS nº 137 de 25 de abril de 2006**. Estabelece normas de Cooperação técnica e financeira de Projetos para Estruturação da Rede de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social em 2006. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2006/Portaria%20MDS%20no%20137-%20de%2024%20de%20abril%20de%202006.pdf>. Acesso em 17 jun 2019.

_____. **Portaria MDS nº 442 de 26 de agosto de 2005**. Regulamenta os Pisos da Proteção Social Básica estabelecidos pela Norma Operacional Básica – NOB-SUAS, sua composição e as ações que financiam. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=192987>>. Acesso em 17 jul 2018.

_____. **Programa Brasil Quilombola**. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial -SEPPPIR. Brasília: 2013. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/portal-antigo/arquivos-pdf/guia-pbq>>. Acesso em 22 nov 2017.

_____. **Programa Brasil Quilombola Diagnóstico de Ações Realizadas**. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial -SEPPPIR. Brasília: 2012. Disponível em: <www.seppir.gov.br>. Acesso em 22 nov 2017.

_____. **Programa Brasil Quilombola**. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial-SEPPPIR. Brasília: 2017. Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=3>>. Acesso em 12 nov 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 129 de 27 de abril de 1995**. Regulamenta o procedimento de titulação de propriedade imobiliária aos remanescentes das comunidades dos quilombos, na forma do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Da Comissão de Assuntos Sociais. Senado. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1401> Acesso em 20 dez 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 627, de 14 de junho de 1995**. Regulamenta o procedimento de titulação de propriedade imobiliária aos remanescentes de quilombos, na forma do Artigo 68 do ADCT do ato das disposições constitucionais transitórias,

estabelece normas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichaDetramitacao?idProposicao=179930>> Acesso em: 20 dezembro de 2017.

_____. **Projeto de Lei nº 3.207 de julho de 1997**. Regulamenta o procedimento de titulação de propriedade imobiliária aos remanescentes de quilombos, na forma do Artigo 68 do ADCT do ato das disposições constitucionais transitórias. Diário da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.koinonia.org.br/OQ_temp/debate.htm>. Acesso em 14 jun 2017.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241-a, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741>. Acesso em 17 jul 2018.

_____. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, Conselho Nacional de Assistência Social. Reimpressão 2014. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>. Acesso em 17 jun 2018.

CAMPOS, M. S.; MIOTO, R.C. T. **Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira**. *Ser Social*, 12, pp.165-190. Brasília: UNB, janeiro-junho 2003. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12932>. Acesso em 20 dez 2020.

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. In: JACCOUD, L. et al (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, M. C. **Assistência Social: reflexões sobre a política e sua implementação**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº87, SP, Cortez, 2006.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 21-28.

CASTRO, A. T. **Assistência na evolução do modelo de proteção social no Brasil** in: *Em Pauta*. Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ nº9, 11/1996.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA – CEDEFES. **Comunidades quilombolas de Minas Gerais no século XXI: história e resistência**. Belo Horizonte: Autêntica/CEDEFES, 2008.

CERQUEIRA, A. C. **Empoderamento: Não é sobre o tamanho do seu black power**. Geledés: 2015. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/empoderamento-nao-e-sobre-o-tamanho-do-seu-black-power/>>. Acesso em 18 jul 2018.

CIAMPA, A. C. **A estória do Severino e a história da Severina**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. **Terras Quilombolas (Balanço 2011)**. São Paulo. Disponível em: <<https://cpisp.org.br/terras-quilombolas-balanco-2011/>>. Acesso em 20 dez. de 2020.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. **Nota Referente ao Déficit Orçamentário da Política de Assistência Social**. CNAS: Brasília/DF, 11 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas>>. Acesso em 20 dez 2020.

_____. **Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015.** Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32870261>. Acesso em 21 abr 2019.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS - CONAQ. **Manifesto pelos Direitos Quilombolas.** In: DE ALMEIDA, A. W (Org.). Cadernos de Debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos. Manaus: UEA Edições, Vol. 1, nº 2, 2010. p. 268-290.

DE CARVALHO, T. S; MOLJO, C. B. **Proteção Social e Serviço Social no Brasil Contemporâneo - O Sistema Único de Assistência Social em perspectiva.** *Revista Direitos, trabalho e política social, CUIABÁ, V. 4, n. 6, p. 145-168, Jan./jun. 2018.*

CRONEMBERGER, I. H.; TEIXEIRA, S. M. **O Sistema de Proteção Social Brasileiro.** *Pensando Famílias, 19(2), dez. 2015, (132-147).*

COTTA, T. C. **Visões de Proteção Social e Transferências de Renda Condicionadas no Brasil e no México.** Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC: Brasília, UNB, 2009.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **A Política de Assistência Social e o SUAS:** apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. Em: COUTO, Berenice Rojas et AL. (Orgs.). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.* São Paulo: Cortez, 2010, cap. 2, p. (32 – 65).

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez. 2010.

DATAUFF. **Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas.** Niterói, RJ: DATAUFF – Núcleo de Pesquisa da Universidade Federal Fluminense. Fundação Euclides da Cunha de Apoio Institucional à Universidade Federal Fluminense (FEC-UFF) Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DATAUFF), 2012. [Relatório de Pesquisa].

_____. **Avaliação Diagnóstica: Acesso das Comunidades Quilombolas aos Programas do MDS.** Fundação Euclides da Cunha de Apoio Institucional à Universidade Federal Fluminense (FEC-UFF) / Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DATAUFF) Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Coordenação Geral: André Augusto Pereira Brandão. Brasília: março de 2009.

DELGADO, Josimara; TAVARES, Márcia Santana. (Trans)versalidades de Gênero e Geração nas Políticas Sociais. **Caderno Espaço Feminino** - Uberlândia-MG - v. 25, n. 2 - Jul./Dez. 2012 – ISSN online 1981-3082. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/nequem/article/view/17694>>. Acesso em 18 nov 2019.

- DI GIOVANNI, G. **Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual**. In OLIVEIRA, M. A. (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: UNICAMP, 1998.
- DRAIBE, S. M. **As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas**. In *PEA/PLAN para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília, BR: 1990.
- DUBAR, C. Para uma teoria sociológica da identidade. In: **A socialização**. Porto: Porto Editora, 1997.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- FALEIROS, V. P. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 1991, 5º ed. (Primeiros Passos).
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Governo Bolsonaro paralisa reforma agrária e demarcação de territórios quilombolas**. Valente, Rubens. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/governo-bolsonaro-ordena-paralisar-a-reforma-agraria-no-pais.shtml>>. Acesso em 17 jul 2019.
- EXAME. **Trabalho escravo: fiscalização resgata 59 em cafezais de MG**. Agência Brasil: 3 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/trabalho-escravo-fiscalizacao-resgata-59-em-cafezais-de-mg/>>. Acesso em 9 dez 2019.
- ESTADÃO. **Política. A água que a gente bebia era do tanque usado para limpar fossa da fazenda**. Estadão: redação 9 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-agua-que-a-gente-bebia-era-do-tanque-usado-para-limpar-fossa-da-fazenda/>>. Acesso em 9 dez 2019.
- FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunidades Remanescentes de Quilombo (CRQs)**. 2017. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/comunidades-remanescentes-de-quilombos-crqs>>. Acesso em 12 ago 2017.
- _____. **Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/legis21.pdf>>. Acesso em 16 jul 2017.
- FUKS, M. **Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social**. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*: Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000.
- FIABANI, A. **Em busca da terra prometida**. *Revista Convergência Crítica*: ISSN 2238- 9288, n. 4, 2014, p. 59-80. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/convergencia-critica/article/view/36442>>. Acesso em 22 ago 2017.
- FLEXOR, G.; LEITE, S. P. **Análise de Políticas Públicas: breves considerações teórico- metodológicas**. Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos *policy-makers*". Relatório Final de Pesquisa, 2006.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIROTTI, F. **Welfare State – storia, modelli e critica**. Roma: Carocci, 2000.

GOFFMAN, Erving. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4. ed. Rio de Janeiro: LCT, 1988. p. 149.

GÓIS, João Bôsko Hora; SOUZA, Sidimara C. de. A produção de conhecimento sobre grupos vulneráveis no Serviço Social: o caso dos quilombolas. In.: GÓIS, João Bôsko Hora; SOUZA, Sidimara C. de (org.). **Serviço Social e Pesquisa**. Curitiba: CRV, 2021.

GOMES, F. S.; REIS, J. J. **Liberdade por um fio: história do quilombo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

GUERRA, Y. A. D. No que se sustenta a falácia de que na prática a teoria é outra? In: **Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS**. Porto Alegre: 2004, Anais - CD-ROM.

GUIMARÃES, Antonio S. **Racismo e Antirracismo no Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.

_____. Democracia racial. IN: Guimarães, Antonio S. **Classes, Raças e Democracia no Brasil**. São Paulo: ed. 34, 2012.

GUSMÃO, N. M. M. de. **Linguagem, Cultura e Alteridade**: Imagens do Outro. *Cadernos de Pesquisa*, nº 107, p. 41-78, julho/1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000200002>. Acesso em 18 jul 2018.

HALL, S. **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade**. 11ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HOBBSBAWN, E. **Eric Hobsbawn y el conflicto étnico hacia el fin de milenio**: entrevista a ERRADONEA, F. Cuadernos del *CLAEH*, Montevideo (Uruguay). 2ª série, v.20, n.75, p.7-14, 1996/7.

HOGWOOD, B.; L. GUNN. **Policy Analysis for the Real World**. Oxford University Press, 1984.

IAMAMOTO, M. V. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **Serviço Social: direitos e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD, 2009.

_____. **Serviço Social na contemporaneidade**. São Paulo: Cortez, 26 ed., 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Famílias e domicílios. Resultados da amostra. Rio de Janeiro, 1–203, (2012). Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em 9 dez 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Identificação dos Destinatários da Assistência Social e Critérios de Focalização dos Recursos Federais para Estados e Municípios**. Brasília: IPEA - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, 1999.

_____. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília: IPEA, n. 13, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Acompanhamento dos processos de Regularização Quilombola**. Instituto Nacional

de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, 2019. Disponível em: <<http://incra.gov.br/pt/quilombolas.html>>. Acesso em 23 nov. 2020.

IOCCA, L. S. **Terras Quilombolas e Políticas Públicas: Análise dos Impactos do Processo Regulatório na Comunidade Lagoinha de Baixo/MT**. 144f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2014.

JACCOUD, L. **Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios**. In: Concepção e gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009. p. 57-86.

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social? **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301 - 308, ago./dez. 2012. Disponível em: <<http://revistas.eletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12173>>. Acesso em 6 mai 2017.

JODELET, D. **A alteridade como processo e produto psicossocial**. In: ARRUDA, A. (Org.). Representando a alteridade (pp. 47-67). Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

JORGE, A. L. **O Processo de Construção da Questão Quilombola: Discursos em Disputas**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

KINGDON, J. W. **Formação da Agenda**. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

LAPS, L. **A história oculta dos quilombos do sul do Brasil**. In: A nova democracia. Rio de Janeiro: 10 jun. 2003. Ano I, nº 10. Disponível em: <http://www.anovademocracia.com.br/no-10/1131-a-historia-oculta-dos-quilombos-do-sul-do-brasil>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

LARROSA, J.; LARA, N. P. (org.). **Imagens do outro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

LEITE, I. B. **Os Quilombos no Brasil: Questões Conceituais e Normativas**. Etnográfica, v. 4, n. 2, p. 333-354, 2000.

_____. **Humanidades Insurgentes: Conflitos e Criminalização dos Quilombos**. In: DE ALMEIDA, A. W. (Org.) [et al]. Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos. Manaus: UEA Edições, 2010, p.18-41.

LODY, R. G. da M. **Cabelos de Axé: Identidade e resistência**. Rio de Janeiro: Editora Senac Nacional, 2004. 136p.

LOPES, H. T.; SIQUEIRA, J. J.; NASCIMENTO, B. **Negro e cultura negra no Brasil**. Rio de Janeiro: UNIBRADE: UNESCO, 1987.

MARQUES, C. E. **De Quilombos a quilombolas: notas sobre um processo histórico-etnográfico**. In: Revista de Antropologia, v. 52, n. 1, 2009.

MARX, A. **A construção da raça e o Estado-Nação**. In: Estudos Afroasiáticos. Março de 1996.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENDOSA, D. **Gênese da Política de Assistência Social no governo Lula**. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

MIOTO, R. C. T.; DE LIMA, T. C. S. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. **Revista Textos & Contextos**: Porto Alegre v. 8 n.1 p. 22-48. jan./jun. 2009. Disponível em: <revistas eletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/.../4126>. Acesso em 18 nov 2019.

MONNERAT, G. L. et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p.1453-1462, 2007.

MONTAÑO, C. **A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução**. São Paulo: Cortez, 2007.

MORGAN, D. **Focus group as qualitative research**. Qualitative Research Methods Series. 16. London: Sage Publications, 1997.

MURTA, Nadja Maria. Situação de Segurança Alimentar, das Comunidades Quilombolas - Cama Alta, Córrego Novo e São Julião, localizadas no município de Teófilo Otoni – Vale do Mucuri/MG. In: SILVIA, Eva Aparecida et al] (orgs). **Comunidades Remanescentes de Quilombo do Vale do Mucuri**: Conhecer para Transformar. Apresentação de relatório técnico. Fapemig: 2010.

NASCIMENTO, A. **O Quilombismo**. Petrópolis: Vozes, 1980.

NUNES, E de. O. **A Gramática Política do Brasil** – Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 4ª ed., 2010.

OLIVEIRA, R. R. **Percepções morais entre beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família em um Município de pequeno porte**. Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. André Augusto Pereira Brandão, orientador. Niterói: UFF, 2018.

PASTORINI, A. **As políticas sociais e o serviço social: instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades?** In: MONTAÑO, C. A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

PAUGAM, S. **Desqualificação Social: ensaio sobre a nova pobreza** (C. Giorgetti, T. Lourenço, Trads.). São Paulo: Educ & Cortez, 2003.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas - Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Prefácio à 3. ed. revisada e atualizada. In: COUTO, B. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo**. In: BOSCHETTEET *et al.* Política social: Alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UNB, 2004.

_____. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/04.pdf>>. Acesso em 22 abr 2019.

_____. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2º ed., 2009.

- POUTIGNAT, P.; STREIFF-FENART, J. **Teorias da Etnicidade seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth**. Traduzido por: Elcio Fernandes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.
- RATTS, A. J. P. **(Re)conhecer quilombos no território brasileiro: estudos e mobilizações**. In: Fonseca, Maria Nazareth Soares (Org.). *Brasil afro-brasileiro*. 2º ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.
- ROCHA, Critiany Miranda. **História de famílias escravas**: Campinas, século XIX, Campinas: Ed. Unicamp, 2004.
- SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campos, 1979.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas - Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2ª ed. 2013.
- SEGATO, R. **Uma agenda de ações afirmativas para as mulheres indígenas do Brasil**. Nova Edição. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília/ Fundação Nacional do Índio – Funai/ Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit – GTZ, 2003 (Série Antropologia, 326).
- SERAPIONE, M. **Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 5(1): 187-192. 2000. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63050116>>. Acesso em 19 ago 2017.
- SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23º ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projeto**. Campinas: Caderno NEPP/UNICAMP, 2000. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em 20 nov 2017.
- SILVA, E. A. da. **Ser remanescente de quilombo em comunidades do Vale do Mucuri: reflexões preliminares de pesquisa**. In: *Revista Identidade*: São Leopoldo, RS, v. 15, n. 1, jan.-jun. 2010.
- SILVA, E. G. **Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB**. 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.
- SILVA, J. C. da. **Os Grupos Étnicos e a Proteção Social Brasileira: a “Questão Quilombola” na Política de Assistência Social**. In: *Serviço Social & Realidade*, Franca, v. 23, n. 1, 2014, p. 113-142.
- SILVA, J. F. S. da; SILVA, M. I. da. **Pesquisa e Serviço Social: contribuições à crítica. Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 14, n. 2, p. 238 - 252, ago./dez. 2015.
- SILVA, M. B. **Entre a Rebeldia e o Conformismo: O debate com os sujeitos demandatários da Política de Assistência Social**. Tese de doutorado apresentada ao PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS): Porto Alegre 2012. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2012/42005019008P5/TES.PDF>>. Acesso em 13 fev 2018.

SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, T. C. da S.; CARLOTO, C. M. Condicionais do programa Bolsa Família: fatores relacionados ao descumprimento. Anais do **I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos**. Londrina: UEL, 2015.

SILVEIRA, O. **Como surgiu o 20 de Novembro?**. In: Thoth, n. 3, 1997.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: para uma Sociologia Política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

_____. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, S. C.; BRANDÃO, A. A. **Comunidades Remanescentes de Quilombos do Vale do Mucuri: um emaranhado de significados no processo de construção identitária**. In: O Social em Questão - Ano XX - n° 37- Jan a Abr/2017, p. 449-456.

SOUZA, Sidimara Cristina de. **Programa Brasil Quilombola: Limites e Possibilidades do acesso das comunidades remanescentes de quilombo do Vale do Mucuri/MG**. Dissertação apresentada à Universidade Federal Fluminense como parte das exigências do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social para obtenção do título de Mestre: junho de 2016. Orientador: André Augusto Pereira Brandão.

SCHMITT, A.; TURATTI, M. C.; DE CARVALHO, M. C. **A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas**. In: Ambient. soc. [online]. 2002, n.10, pp. 129-136. ISSN 1809-4422. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16889.pdf>. Acesso: 22 de janeiro de 2017 às 11h55.

SCHMIDT, Janaina A. de Camargo; SILVA, Mossicléia Mendes da. **A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público**. R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2015.

SCHWARTZMAN, S. **Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo**. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

SIMMEL, G. **Les pauvres**. Paris: Presses Universitaires de France, [1907] 1998.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/UNESCO, 2009, p. 13-55.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano XXVII, n.87, 2006, p. 96-131.

_____. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____; BONETTI, D. A.; YASBEK, M. C.; FALCÃO, M. do C. B. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1989.

TEIXEIRA, S. M. **A família na trajetória do sistema de proteção social brasileiro: Do enfoque difuso à centralidade na Política de Assistência Social**. *Revista Emancipação*, 10(2), 535-549. jul./dez. Ponta Grossa, PR, 2010.

TRECCANI, G. **Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Edição do autor, Belém do Pará, 2006.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UOL. Cotidiano. **Trabalhadora doméstica indígena é resgatada de trabalho escravo em SP**. São Paulo: UOL, 04 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/09/04/trabalhadora-domestica-indigena-e-resgatada-de-trabalho-escravo-em-sp.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 9 dez 2019.

VIANA, A. L.; LEVCOVITZ, E. **Proteção social: introduzindo o debate**. In: VIANA, A. L.; ELIAS, P. E.; IBÁÑEZ, N. (Org.). *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

WEBER, M. **Die protestantischen Sekten und der Geist des Kapitalismus**. In: *Gesammelte Aufsätze zur Religionsoziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1988. 207-236.

_____. **Relações comunitárias étnicas**. In: *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UNB, 1991.

YAZBEK, M. C. **A Assistência Social na Conformação da Identidade Subalterna**. Tese de doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: 1992, orientada por Suzana Aparecida Rocha Medeiros.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social. **Revista Temporalis**, ABEPSS, ano III, jan.-jun. de 2001. n. 3. p. 33-40.

_____. O significado sócio-histórico da profissão. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____. **Sistema de proteção social brasileiro: modelo, dilemas e desafios**. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <<http://canaldoassistentesocial.com.br/wp-content/uploads/2018/04/sistema-de-prote%C3%A7%C3%A3o-social-brasileiro.pdf>>. Acessado em 29 nov 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE 01 – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA OS GESTORES DA PAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS GESTORES

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Município: _____ Órgão que atua: _____

Escolaridade do entrevistado: _____

Sexo: _____

Qual sua cor: () Branca () Preta () Amarela () Indígena () Parda

Cargo ocupado no interior da instituição: _____

Há quanto tempo trabalha na implementação da PAS: _____

É concursado ou contratado: _____

PAS E COMUNIDADES QUILOMBOLAS

- 1) Quais são as principais linhas de trabalho realizadas pelo município no que tange a programas e serviços de Assistência Social?
- 2) Essas ações citadas anteriormente fazem parte da Política Nacional de Assistência?
- 3) A(o) Senhora(o) sabe me dizer quais são os principais objetivos e princípios da PAS?
- 4) Como é estruturado internamente o processo de implementação da PAS? É feita alguma adaptação do que está previsto às condições do município para efetivar a proposta?
- 5) A(o) Senhora(o) sabe dizer o que é uma comunidade quilombola? Quais as características de uma comunidade quilombola?
- 6) Se sabe o que é, a(o) Senhora(o) percebe alguma diferença entre as comunidades quilombolas e as outras comunidades rurais? Se sim, quais são essas diferenças? Se não percebe, por quê?
- 7) No município tem comunidade quilombola? Se sim, quantas rurais e quantas urbanas?
- 8) A(o) Senhora(o) acha necessário políticas sociais para quilombolas? Se não, por quê? E se sim, justifique.
- 9) A PAS prevê alguma assistência às comunidades remanescente de quilombo?
- 10) Quantos CRAS e quantos CREAS possuem o município?
- 11) No município, tem CRAS Quilombola?

- a) Se sim, desde quando e onde fica localizado, em qual comunidade?
 - b) Se não tem, por quê? Há interesse da prefeitura? Se não há, por que não há? Se há, por que não implementa?
 - c) Na sua opinião, é necessário CRAS Quilombola? Se sim ou não, por quê?
- 12) A(o) Senhora(o) tem conhecimento dos direitos das comunidades quilombolas nos programas e serviços de Assistência Social? Se sim, quais são eles?
 - 13) Os programas e serviços de Assistência Social chegam às comunidades quilombolas? Se sim, quais as comunidades contempladas? Se não, por que as comunidades não são atendidas?
 - 14) Se os programas e serviços de Assistência Social chegam até as comunidades quilombolas: quais são os efeitos desses na sua opinião?
 - 15) Há alguma avaliação relacionada ao impacto desses programas e serviços de Assistência Social nas comunidades?
 - 16) Como é feito o trabalho do município, no que tange aos programas e serviços de Assistência Social nas comunidades quilombolas?
 - 17) O município participa do Programa de Cestas de Alimentos do Governo Federal? Se sim, quantas famílias são contempladas? Se não, por quê?
 - 18) O município ou o governo do estado tem algum programa próprio relacionado com a distribuição de cestas de alimentos para a população mais vulnerável? Se sim, qual? As comunidades quilombolas são beneficiadas? Se não, por quê?
 - 19) Qual o recurso destinado ao município para implementação da PAS?
 - 20) Esse recurso é distribuído de que forma entre as frentes de trabalho da assistência?
 - 21) Como é desenvolvido o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC no município?
 - 22) A(o) Senhora(o) sabe me dizer quantos beneficiários do BPC têm no município? Desses, quantos são quilombolas?
 - 23) Quantos beneficiários do Bolsa Família no município são quilombolas?
 - 24) O senhor acha que todos os elegíveis ao Bolsa Família estão contemplados? Por quê? O que fazer para aumentar este número?
 - 25) Quais os principais Benefícios Eventuais ofertados pelo município? Desses,

quantas famílias quilombolas atualmente são contempladas?

- 26) O senhor acha que todos os elegíveis estão contemplados? Por quê? O que fazer para aumentar este número?
- 27) Quais os Serviços Especializados de Proteção vêm sendo desenvolvido pelo município?
- 28) Quais desses Serviços Especializados de Proteção chegam aos quilombolas? Por quê?
- 29) Quais os principais limites e desafios encontrados para a implementação dos Programas e Serviços de Assistência Social para os quilombolas?
- 30) Como deve ser a implementação dos serviços e programas sociais nas comunidades quilombolas?

APÊNDICE 02 – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA PARA OS IMPLEMENTADORES DA PAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS IMPREMENTADORES DA PAS

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Município: _____ Órgão que atua: _____

Escolaridade do entrevistado: _____

Sexo: _____

Qual sua cor: () Branca () Preta () Amarela () Indígena () Parda

Cargo ocupado no interior da instituição: _____

Há quanto tempo trabalha na implementação da PAS: _____

É concursado(a) ou contratado(a): _____

PAS E COMUNIDADES QUILOMBOLAS

- 1) Quais são as principais linhas de trabalho realizadas pelo Senhor(a) para implementação dos Programas e Serviços de Assistência Social?
- 2) O(a) Senhor(a) sabe me dizer quais são os principais objetivos e princípios da PAS?
- 3) O(a) Senhor(a) sabe dizer o que é comunidade quilombola? Quais as características de uma comunidade quilombola?
- 4) Se sabe o que é, a(o) Senhora(o) percebe alguma diferença entre as comunidades quilombolas e as outras comunidades rurais? Se sim, quais são essas diferenças? Se não percebe, por quê?
- 5) O(a) Senhor(a) sabe me dizer se existe no município comunidade quilombola? Se sim, quantas rurais e quantas urbanas?
- 6) Como é estruturado internamente o processo de implementação da PAS? É feita

alguma adaptação do que está previsto às condições do município para efetivar a proposta?

- 7) No município tem comunidade quilombola? Se sim, quantas rurais e quantas urbanas?
- 8) A(o) Senhora(o) acha necessário políticas sociais para quilombolas? Se não, por quê? E se sim, justifique.
- 9) Os programas e serviços de Assistência Social desenvolvidos pelo município preveem alguma assistência as comunidades quilombolas?
- 10) Os programas e serviços de Assistência Social chegam às comunidades quilombolas? Se sim, quais as comunidades contempladas?
- 11) Se não, por que as comunidades não são atendidas? Há interesse da prefeitura?
- 12) Se não há, por que não há?
- 13) Se há, por que não implementa?
- 14) Na sua opinião, é necessário CRAS Quilombola? Se sim ou se não, por quê?
- 15) Se os programas e serviços de Assistência Social chegam até as comunidades quilombolas, quais são os efeitos desses benefícios de acordo com a sua concepção?
- 16) Há alguma avaliação relacionada ao impacto desse programa e serviços de assistência social junto às comunidades?
- 17) O município participa do Programa de Cestas de Alimentos do Governo Federal? Se sim, quantas famílias são contempladas? Se não, por quê?
- 18) O município ou o governo do estado tem algum programa próprio ou do estado relacionado com a distribuição de cestas de alimentos para a população mais vulnerável? Se sim, qual? As comunidades quilombolas são beneficiadas? Se não, por quê?
- 19) No município tem CRAS Quilombola? Se sim, desde quando e onde fica localizado, em qual comunidade?
- 20) Se não, por quê? Há interesse da prefeitura?
- 21) Se não há, por que não há. Se há, por que não implementa?
- 22) O(a) Senhor(a) sabe me dizer quantos beneficiários do BPC tem no município? Desses, quantos são de comunidades quilombolas?

- 23) Quantos beneficiários do Bolsa Família no município são quilombolas?
- 24) O(a) Senhor(a) tem conhecimento dos direitos das comunidades quilombolas junto a PAS? Se sim, quais são eles?
- 25) Dentro da linha de atuação no qual desenvolve seu trabalho, há algum foco específico para as comunidades quilombolas? Se sim, como é efetivada essa proposta?
- 26) Desde a criação da PAS até hoje, o(a) Senhora(a) acredita que houve melhorias no processo de implementação da política? Se sim, quais?
- 27) Como deve ser a implementação dos serviços e programas sociais junto as comunidades quilombolas?
- 28) Quais os principais limites e desafios encontrados para a implementação dos programas e serviços de Assistência Social para os quilombolas de acordo com a sua percepção?

APÊNDICE 3 – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ORGANIZADORES DO CURSO DE CAPACITAÇÃO DA PAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA ORGANIZADORES DO CURSO DE CAPACITAÇÃO DA PAS

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Município: _____ Curso que atua: _____

Escolaridade do entrevistado: _____

Sexo: _____

Qual sua cor: () Branca () Preta () Amarela () Indígena () Parda

Cargo ocupado no interior da instituição: _____

A POLÍTICA ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 1) Como e quando iniciou o curso de capacitação da PAS no município?
- 2) Quais são os principais eixos de discussões que o curso abrange?
- 3) Qual o tempo de duração do curso em carga horária?
- 4) Quem é o público-alvo do curso? Quantos participantes ativos têm o curso?
- 5) Quais são os principais objetivos do curso?
- 6) Dentro do conteúdo trabalho no curso, existe alguma discussão sobre o público de abrangência da Política de Assistência Social? Se sim, quem são os possíveis demandantes?
- 7) Tem alguma discussão e/ou reflexão feita sobre identidades estigmatizadas ou grupos minoritários? Se sim, como ela é feita? Se não, por quê?
- 8) A(o) Senhora(o) sabe dizer o que é uma comunidade quilombola? Quais as características de uma comunidade quilombola?
- 9) Se sabe o que é, a(o) Senhora(o) percebe alguma diferença entre as comunidades

quilombolas e as outras comunidades rurais? Se sim, quais são essas diferenças?
Se não percebe, por quê?

- 10) No município tem comunidade quilombola? Se sim, quantas rurais e quantas urbanas? Sabe o nome delas? Quais são?
- 11) A(o) Senhora(o) acha necessário políticas sociais para quilombolas? Se não, por quê? Se sim, justifique.
- 12) A(o) Senhora(o) tem conhecimento dos direitos das comunidades quilombolas nos programas e serviços de Assistência Social? Se sim, quais são eles?
- 13) Na sua percepção, a capacitação irá contribuir com quais melhorias no processo de implementação da PAS?
- 14) Na sua percepção, a PAS teve avanços nos últimos anos? Se sim, quais? Se não, por quê?
- 15) Quais são os grandes limites e desafios da Assistência Social hoje?
- 16) Tem alguma observação que gostaria de pontuar?

APÊNDICE 04 – ROTEIRO DO GRUPO FOCAL

ROTEIRO DO GRUPO FOCAL

IDENTIFICAÇÃO DA COMUNIDADE

Município: _____ Comunidade: _____

IDENTIFICAÇÃO DOS INFORMANTES

Apresentação dos participantes: Nome; há quanto tempo moram na comunidade; se participam da associação quilombola; profissão.

Quais são os principais problemas da comunidade?

O que os(as) Senhores(as) mais gostam da (na) comunidade? E o que menos gostam?

PAS E COMUNIDADES QUILOMBOLAS²⁶

- 1) A comunidade recebe a visita de algum assistente social? Se sim, como ele chama? Se não recebe, qual o motivo na opinião de vocês?
- 2) Quando recebem a visita do assistente social, o que ele vem fazer?
- 3) Se o assistente social não vem até a comunidade, vocês vão até a cidade ou distrito procurar por ele? Se sim, para resolver o que? Como são atendidos?
- 4) Quando procuram a assistência social, a demanda de vocês é atendida? Vocês são encaminhados para algum atendimento? Qual e com quem?
- 5) É importante a comunidade receber a visita de um assistente social? Se sim ou se não, por quê?

²⁶As perguntas relacionadas ao acesso dos sujeitos da pesquisa aos programas e serviços de Assistência Social serão reajustadas após entrevistas realizadas com os gestores e implementadores da PAS, uma vez que teremos uma breve análise dos programas ofertados para as comunidades a partir dos dados coletados. Tal medida tem o intuito de confrontar informações dos diferentes grupos pesquisados e realizar um estudo mais fidedigno da realidade vigente.

- 6) Alguém na sua família é atendido pelos CRAS? Qual atendimento é realizado no centro?
- 7) O atendimento é bom, ruim ou regular? Por quê?
- 8) Os serviços ofertados pelo CRAS atendem às necessidades dos(as) Senhores(as)?
- 9) Vocês acham que é necessário ter um CRAS aqui na comunidade? Se sim ou não, por quê?
- 10) Alguém na sua família é atendido pelo CREAS? Qual atendimento é realizado?
- 11) O atendimento é bom, ruim ou regular? Por quê?
- 12) Os serviços ofertados pelo CREAS atendem as necessidades de vocês?
- 13) Na família de vocês, têm idoso? Se sim, eles são aposentados ou recebem algum benefício do governo (LOA/BPC)? A aposentadoria foi pelo sindicato ou pela assistência social?
- 14) Na família de vocês, tem alguém que necessita de cuidados especiais? Alguma pessoa com deficiência? Se sim, ela recebe algum benefício? É aposentada?
- 15) Na família de alguém, tem algum adolescente que participa de alguma atividade fora da escola? Se sim, qual é? Quem orientou vocês para inscreverem seus filhos? Acha que o resultado é positivo?
- 16) Vocês recebem o Bolsa Família?
 - a) Como o(a) senhor(a) soube que tinha direito ao Bolsa Família? Como o(a) Senhor(a) fez para se inscrever? Foi fácil ou difícil?
 - b) Alguém tentou o Bolsa Família e não conseguiu?
 - c) Quem recebe considera que existe dificuldade em cumprir as condicionalidades do Bolsa Família?
 - d) Quais as principais dificuldades relacionadas às condicionalidades do Bolsa Família?
 - e) Na sua família, mudou alguma coisa com o Bolsa Família ou ficou tudo igual? Se mudou, o que e como mudou?
- 17) Tem alguma coisa que eu não perguntei e que os(as) Senhores(as) gostariam de dizer?

