

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social - SER

Angelo Roger de França Costa

**A Problemática Racial na Política de Assistência Social
no Brasil:**

O Desafio da Especificidade Negra

Brasília, Julho de 2008

Angelo Roger de França Costa

**A Problemática Racial na Política de Assistência Social
no Brasil:**

O Desafio da Especificidade Negra

**Trabalho apresentado ao Curso de
Serviço Social da Universidade de
Brasília como requisito para aprovação
na disciplina, Trabalho de Conclusão de
Curso, sob a orientação acadêmica da
Prof.^a Rosa Helena Stein.**

Brasília, julho de 2008.

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social - SER
Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

**A Problemática Racial na Política de Assistência Social no
Brasil:**

O Desafio da Especificidade Negra

Discente: Angelo Roger de França Costa

Orientadora: Rosa Helena Stein

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mário Angelo e Silva

Prof. Dr. Perci Coelho de Souza

Brasília, Julho de 2008.

Dedico a minha esposa Tanailda Pontes Cabral de França.

Agradecimentos.

Aos membros do Programa Afroatitude-UnB, que com a convivência nos encontros e atividades compartilharam suas experiências me auxiliando na reflexão da identidade negra e suas implicações.

As amigas Marcela Lustosa, Andréa Rangel, Cristiane Luiz que me ajudaram diretamente na reflexão da problemática da monografia e outras atividades relacionadas.

Ao professor Mário Angelo que sempre acreditou no meu potencial e me presenteou com sua amizade e conhecimentos.

A professora Rosa Stein que me orientou cuidadosa e gentilmente na elaboração e execução desse trabalho de pesquisa.

A minha mãe que me incentivou a fazer graduação e me ajudou a permanecer mesmo enfrentando dificuldades.

Ao Deus criador que me capacitou e me permitiu ter vida para conquistar mais uma vitória.

E finalmente, a minha mulher, Tanailda Pontes Cabral de França que com seu amor e dedicação me acompanhou todos os dias e com paixão teve paciência nas adversidades.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Rendimento do Trabalho Principal segundo raça/cor no Brasil de 1995 a 2005 _____ 25

Gráfico 2 - – Rendimento do Trabalho Principal por nível educacional segundo raça/cor no Brasil 2005 _____ 26

Gráfico 3 - Anos médios de estudos segunda raça/cor e grupos etários, Brasil, 1995 a 2005. _____ 27

Gráfico 4 – Porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza, segunda raça/cor, Brasil 1995 a 2005 _____ 28

Gráfico 5 - Número de Crianças Brasileiras entre 5 e 9 anos ocupadas no Mercado de Trabalho, Brasil 1993-2003. _____ 44

Gráfico 6 – Número de Crianças Brasileiras entre 10 e 14 anos ocupadas no Mercado de Trabalho, Brasil 1993-2003. _____ 45

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Municípios que receberam co-financiamento para o PAIF em 2004, por meio de convênio para atendimento prioritário às comunidades quilombola. _____ 54

TABELA 2 – Resultado da Eleição, Brasília – DF, 04 de julho de 2008 _____ 56

LISTA DE SIGLAS

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNCD – Conselho Nacional de Combate a Discriminação

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FCP – Fundação Cultural Palmares

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome

ONU – Organização das Nações Unidas

PAIF – Programa Atenção Integral a Família

PBF – Programa Bolsa Família

PBQ – Programa Brasil Quilombola

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAA – Programa Nacional das Ações Afirmativas

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio

PNDH – Programa Nacional dos Direitos Humanos

PNPIR – Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

RESUMO

Este estudo objetivou analisar a relação entre a política de assistência social e a problemática racial, tendo como premissa que a discriminação racial se apresenta de formas difusas nas políticas públicas e nas demais relações sociais. Essas dificuldades de identificação são resultados históricos e estratégicos do racismo e do preconceito racial. O enfrentamento das desigualdades raciais se apresenta como um desafio e um compromisso para a política de assistência social. No decorrer do estudo analisamos o contexto histórico da construção e existência do racismo. Também discutimos conceitos como a discriminação direta e indireta, o racismo institucional e o preconceito racial que estruturam o debate das desigualdades entre brancos e negros no Brasil. Como o foco deste trabalho é a relação das problemáticas raciais com a política de assistência social pontuamos o debate contemporâneo de focalização e universalização das políticas públicas. Ainda no debate de políticas públicas pontuamos sobre a articulação de políticas para o enfrentamento do racismo. Outro elemento para a implementação mais adequada de políticas públicas que debatemos é a participação e controle social como estratégia de participação e democratização, e especificamente em relação aos negros na política de assistência social, a participação de suas representações nos conselhos nacional, estaduais e municipais dessa política, e ainda, um controle social externo aos espaços institucionais. Analisamos três programas da política de assistência social, usando dados do IPEA, IBGE, MDS e outros: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI; Programa Bolsa Família; e o Programa Brasil Quilombola. Estes programas foram selecionados por sua relevância para o entendimento da relação das problemáticas raciais com a política de assistência social. Também analisamos a composição do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, refletindo sobre a representação dos negros nesse espaço. O método dialético de aproximações sucessivas orientou a pesquisa documental e a análise dos resultados. Os resultados apresentam uma relação insuficiente da problemática racial com a política de assistência social, dificultando uma resposta adequada à demanda racial. A problemática racial precisa ser vista como uma das prioridades da política de assistência social.

SUMÁRIO

Lista de Gráficos e Tabelas	05
Lista de Siglas	06
Resumo	07
Introdução	09
Metodologia	12
Pesquisa de dados	14

Capítulo I

Problemática Racial e o Histórico da Desigualdade

1.1 Breve Histórico da Questão Racial no Brasil	17
1.2 Problemática Racial	21
1.3 Racismo Institucional	29

Capítulo II

O Desafio das Especificidades Negras nas Políticas de Assistência Social

2.1 O Debate da Universalização e Focalização	32
2.2 Articulação nas políticas de enfrentamento ao Racismo	35
2.3 A Participação e Controle Social nas Políticas de Assistência Social	37

Capítulo III

Análise Sobre a Problemática Racial nas Políticas de Assistência Social

3.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	42
3.2 Programa Bolsa Família	46
3.3 Programa Brasil Quilombola	49
3.4 Conselho Nacional de Assistência Social	54

Capítulo IV

Considerações Finais	58
-----------------------------	----

Referências Bibliográficas	60
-----------------------------------	----

Anexos	63
---------------	----

INTRODUÇÃO

A drástica situação social do Brasil tem exercido influência na ação do Estado, especialmente nos últimos anos, mediante um conjunto de políticas gradativamente ampliadas para o enfrentamento das situações de miséria e de violação de direitos fundamentais à vida. Esses desrespeitos à vida acontecem predominantemente com a população negra. Nesse contexto, esta pesquisa buscou verificar algumas respostas das políticas públicas de assistência social e como elas têm incorporado a questão racial, tendo em vista a sua missão precípua de garantir o direito aos serviços, programas e benefícios da política de assistência social. Esta é definida como política que deve prover os mínimos sociais a fim de garantir as necessidades básicas.

No primeiro capítulo é apresentado a questão racial e o histórico da desigualdade racial, que no contexto brasileiro de escravidão e de contínua negligência governamental no enfrentamento da discriminação racial, impõe aos negros uma condição de exclusão. Os dados oficiais apontam uma situação alarmante sobre a situação do negro brasileiro. Essa inserção desigual confere características à população negra, que, geralmente, demandam políticas de assistência social.

A missão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome é promover a inclusão social e a emancipação das famílias brasileiras, erradicando de forma definitiva a fome e a miséria no Brasil por meio de políticas públicas de proteção e promoção social. Evidentemente essa missão perpassa em outros espaços institucionais e órgãos governamentais. Nessa linha de ação, a maior demandante de políticas é a população negra. Uma articulação entre as políticas do MDS com a questão racial aparece como resposta inevitável ao quadro de exclusão racial. A incorporação da referida articulação em todas as políticas públicas é uma das respostas possíveis, e necessárias, para fazer face às demandas da história brasileira de escravidão.

Por isso, no segundo capítulo será dado realce aos desafios das especificidades negras no interior da política de assistência social. Nesse debate, aparece como fundamental a compreensão sobre a universalidade e a focalização como estratégias e princípios nas políticas no enfrentamento das desigualdades e promoção da justiça social.

Outro desafio apresentado no segundo capítulo a ser enfrentado pela política de assistência social é a articulação com as demais ações do Estado para

responder as demandas sociais, especificamente às demandas raciais. Os dados oficiais brasileiros apontam que 64% dos pobres, e pelo menos 70% dos indigentes são negros, como também a maior parte dos desempregados e subempregados brasileiros é negra. Este é um produto da nossa história de escravidão que duraram quatro séculos no Brasil, gerando buracos e cicatrizes profundos no convívio social, refletem também resultados da ausência de políticas públicas de enfrentamento ao racismo e de promoção da igualdade racial para superá-las. A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR - afirma no seu site oficial, no texto institucional, que o Estado brasileiro não pode ser neutro nas questões raciais. É dever do Estado assegurar as condições de acesso e oportunidades iguais para todos na busca de melhores condições de vida.

Em uma tentativa de responder as demandas sociais históricas da população negra, o Governo criou em 2003 a referida Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. A SEPPIR, conforme informações encontradas em sua página oficial na internet, tem por missão acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e outros órgãos do governo brasileiro para a promoção da igualdade racial, articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais e, ainda, acompanhar e promover o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil que digam respeito à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo.

Um dos princípios da SEPPIR baseia-se na transversalidade cujo pressuposto é o combate às desigualdades raciais e a promoção da igualdade racial, que constituem premissas a serem consideradas por todas as políticas e áreas do governo, no conjunto de ações governamentais. Dessa forma não existe uma área específica, onde se concentra a atuação restrita de enfrentamento ao racismo, onde seriam desenvolvidas todas as ações de promoção da igualdade racial.

Nesse sentido, a política de assistência social, assim como as demais políticas, deve inserir de modo articulado a questão racial nos seus programas, projetos e serviços. Esse é um desafio que pode ser entendido como um compromisso.

A participação dos negros através dos espaços democráticos na formulação e implementação de políticas identitárias é outro desafio na relação com a política de assistência social brasileira. Uma verdadeira participação popular tem, em linhas gerais, três grandes objetivos: Um é aproximar as necessidades e perspectivas

dos usuários para a gestão da política; o segundo é gerar uma cidadania ativa capaz de participar da formulação e implementação das ações que produzam uma política nova e redistributivista; o outro é exercer controle para que a implementação seja transparente, eficiente e eficaz. Assim, a participação sistemática da população negra, por meio dos seus representantes, deve estar incorporada nas políticas de assistência social, nos espaços destinados a participação da população como um todo.

Sabemos que a população negra aumenta sua representação nas camadas mais pobres brasileiras, com predominância negra nos grupos miseráveis (OLIVEIRA, 2001). Em linhas gerais, se a maioria dos miseráveis, das crianças que trabalham, dos idosos desassistidos, dos desempregados são negros, a maioria dos atendidos pelas políticas de assistência social (política que atende essas demandas, evidentemente articulada com as demais políticas para o enfrentamento eficaz desse quadro) deveriam ser negros. Porém, estudos realizados em outras políticas sociais apontam que não se mantém a proporção das demandas potenciais com a demanda realizada nos programas e projetos sociais, ou seja, mesmo políticas universais, na prática, têm atendido favoravelmente os brancos em detrimento dos negros (MUNANGA, 2002).

Diversos são os motivos que explicam a diferença entre a demanda por atenção e seus reais atendimentos. Nos estudos são destacados o racismo e a sua estrutura institucional, enraizada nas organizações brasileiras de modo sutil, e, até certo ponto, a revelia dos indivíduos, mas produzem e reproduzem a desigualdade relativa entre brancos e negros. Assim, os brancos, mesmo em políticas residuais, recebem maior atendimento relativo.

Nessa pesquisa constitui foco de análise a política de assistência social e sua resposta às demandas da população negra. Os dados sobre o perfil dos atendidos, especialmente com o quesito raça/cor não são abundantes, o que dificulta um diagnóstico mais completo.

A análise dos dados oficiais sobre a inserção da questão racial nas políticas de assistência social é apresentada no terceiro capítulo. Essa análise tem como referência a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Nº 8742/93, que estabelece no seu artigo 4º, inciso IV a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza. Também estabelece, em seu art. 5º, inciso II, a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Neste sentido, a pesquisa de dados nos programas, projetos e serviços da Política Nacional de Assistência Social buscou verificar a participação da população negra nos atendimentos efetivos. Assim, produzindo uma reflexão sobre as respostas institucionais conferidas às necessidades específicas dos negros em duas abordagens: no interior de ações para todos que compreendam as necessidades específicas; e em ações que atendam exclusivamente os negros, como as comunidades quilombolas.

Metodologia

Na perspectiva teórico-metodológica com enfoque marxista são as relações de produção escravistas que colocam os indivíduos em posições sociais de subjugação, de exploração econômica, de trabalho forçado, de opressão e violência material e simbólica. As representações desenvolvidas nas formas de consciência social com base na matéria-prima dessa situação de opressão levaram ao desenvolvimento de uma ideologia racista que chegou até os nossos dias.

Nessa concepção, as relações raciais podem ser consideradas como modalidades particulares de relações sociais, e não podem ser adequadamente compreendidas se analisadas separadas da totalidade social que integram, realizando e sofrendo influências simultâneas dos vários fatores sociais. A universalidade do gênero humano não é negada quando reconhecemos a existência da diversidade cultural em combinação com as particularidades das relações interétnicas e raciais.

Entender o racismo como resultante, exclusivamente, das condições socioeconômicas dos discriminados e atribuir essa conclusão à visível inserção precarizadas dos negros aos bens e privilégios sociais é realizar um reducionismo limitador da compreensão do real. Embora, por um lado, seja inconcebível negar a existência de uma hierarquia gerada pela divisão do trabalho, baseada na propriedade ou não dos meios de produção. Por outro, temos que reconhecer que existe também uma hierarquia racial que é baseada no preconceito e na discriminação dos negros, o que dificulta a atuação dos mesmos no mercado de compra e venda de força de trabalho, obstaculizando a sua inserção socioeconômica na sociedade capitalista.

Precisamos considerar que as desigualdades sociais se multiplicam e que certos sistemas político-culturais além de entrelaçar-se à organização da economia política em classes sociais, também colaboram para discriminações que se traduzem em materializações negativas para alguns. Ou seja, mesmo entre os excluídos

socialmente por força das relações capital e trabalho, há alguns que sofrem outras exclusões que contribuem para a negatividade maior do seu ser e estar no mundo. Ou seja, mesmo entre os pobres há gradações, hierarquias e formas de viver a classe, com sentidos próprios, a depender do gênero, da raça e do momento no ciclo vital. Tais sentidos são construídos cultural e politicamente, mas há que entender tanto os sistemas que emprestam conotação peculiar a cada identidade, como os cenários de classe que traduzem tais sistemas em vantagens ou desvantagens relativas.

O pensamento marxista ponderava que são várias as populações para o capital, e o capitalismo usa essas diferenças tidas como naturais para acirrar as competições. Essa diversidade, embasada na competição, ajuda na ampliação da exploração de alguns e ao mesmo tempo fragmenta a classe dos sem propriedades como um todo.

Essas considerações contextualizam o método escolhido para orientar a pesquisa, qual seja, o método dialético de aproximações sucessivas. O estudo de um fenômeno com base no método dialético implica considerar o seu movimento próprio, ou seja, a sua relação, ligação e interação com os outros fenômenos. Os fenômenos são compreendidos em movimentos contínuos, e de maneira nenhuma, vistos como estáticos.

Os princípios que orientam este método são a interpenetração dos contrários, totalidade, transformação contínua e a transformação de quantidade em qualidade. O princípio da contradição afirma que a transformação de um determinado fenômeno se dá pela coexistência em seu interior de forças contrárias. Na totalidade, existe uma ação recíproca entre objetos e fenômenos, sendo de fundamental importância à compreensão deles em sua totalidade. A transformação contínua indica que o movimento é uma qualidade inerente a todas as coisas, sendo assim, nada, incluindo a sociedade, são entidades acabadas, mas em continua transformação. E o último princípio indica que esta transformação ocorre pelo acúmulo de elementos quantitativos que serão em determinado momento transformados em qualidade (TEIXEIRA, 2005).

Este método é adequado para essa pesquisa, pois admite uma perspectiva histórica de transformação que possibilita pensar nas contradições próprias do processo. Assim, vislumbrar um modelo social mais justo e inclusivo.

Na reflexão marxista o pensamento é um produto do cérebro que é um produto da natureza, sendo assim o pensamento é construído ao internalizar a sociedade onde o indivíduo é criado. Porém, esta internalização acontece com a

interpretação particular do sujeito gerando as diferentes formas de condutas num mesmo contexto social. Portanto, o materialismo histórico não é determinista, pois admite que as vivências são experimentadas de maneira particular pelo indivíduo e o pensamento é a síntese das interpretações da realidade (TEIXEIRA, 2005). Assim, é possível a transformação, pois os indivíduos não estão eternamente presos às estruturas que os condicionam.

O marxismo entende que a mudança na sociedade humana e a construção da história são processos coletivos impulsionados pela dialética entre opressores e oprimidos. Desses grupos emergem lideranças que empoderados pela coletividade escrevem seus nomes na história. Esse materialismo dialético também é chamado de materialismo histórico, onde os fenômenos não são avaliados como resultantes de ação individual em um momento histórico.

Nessa perspectiva a problemática do racismo, no interior da política de assistência social, foi compreendida como fenômeno coletivo e repleto de contradições. Essa é a premissa, que orientou toda a pesquisa. A complexidade da temática racial deve ser entendida em suas várias formas, no viés da discriminação direta e indireta, especialmente quando se fala de políticas públicas. Assim, sua compreensão necessita de uma incursão na história dessa política e do racismo no Brasil para entender sua relação, interação e integração, e também, compreender sua movimentação contínua e o sentido de suas transformações. Essa relação da política de assistência social e a problemática racial é o objeto desta pesquisa. Para isso, vamos refletir a partir dos dados produzidos pelo IPEA e apresentados em seus Boletins de Políticas Sociais: Acompanhamentos e Análises, especialmente da 10ª a 14ª edição. Além destes foram usados outros dados disponibilizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome sobre seus programas, projetos e serviços.

A reflexão proposta tem como pano de fundo os conceitos que visam à compreensão das questões raciais e o reconhecimento das pessoas negras como sujeitos de direitos. Assim, participar do debate das políticas identitárias.

A Pesquisa de Dados.

A pesquisa objetivou verificar a inclusão e participação da população negra nos atendimentos efetivados nos programas, projetos e serviços e produzir uma reflexão sobre as respostas institucionais conferidas às necessidades específicas dos

negros no interior da política de assistência social tomando como referência a demanda social existente. A identificação da demanda leva em consideração os indicadores sociais disponíveis, e que se coadunam com os critérios exigidos em cada ação da política, a qual, identifica, basicamente a população negra como alvo daquela ação, como, por exemplo, os indicadores do trabalho infantil. As ações públicas ainda não foram suficientes para erradicá-lo, pois a sua prática, no seio do capitalismo, se configura de maneira difusa e exige uma ação complexa. Ou seja, existe uma demanda para política, porém, as efetivações dos atendimentos caminham, ainda lentamente, e se configuram como carta de intenção, para a totalidade da demanda. Então temos uma demanda atendida, porém, uma demanda potencial ainda reprimida. Para tanto, foram estabelecidas relações entre essas duas demandas, tendo como indicador de análise, o recorte racial a partir dos dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – bem como os dados sobre o retrato do Brasil, especialmente no que diz respeito aos potenciais usuários (demanda potencial) das políticas de assistência social; com os dados disponíveis sobre os efetivos atendimentos (demanda realizada) pelo MDS a partir do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) de 1993 a 2003, do Programa Bolsa Família (PBF) de 2005 a 2008, do Programa Brasil Quilombola de 2004 a 2006.

O PETI foi escolhido para análise, tendo em vista sua interação com duas questões relevantes para o entendimento das questões raciais: trabalho e geração de renda; educação de qualidade. O PBF por sua vez auxilia na resposta a demanda de permanência nas escolas, e a população negra é a que mais evade nas séries iniciais. Outra premissa para a escolha do PBF e a sua abrangência nacional com mais de 11 milhões de beneficiados, causando impactos em toda a sociedade, especialmente na população negra. O PBQ foi escolhido por representar a resposta da política de assistência social a problemática racial e apresenta as possibilidades de uma ampliação da perspectiva de enfrentamento das desigualdades raciais.

O Instituto de Pesquisa e Econômicas Aplicadas – IPEA – desde o ano de 2000 vem avaliando as políticas sociais brasileiras, e produzindo boletins periódicos de acompanhamento e análises. A partir do seu 7º Boletim de Políticas Sociais, 2003, incorporou como um de seus indicadores o quesito raça/cor nas suas análises, somando a outros, que já estavam presentes, tais como, religião, gênero, idade e localidade. Em relação à política de assistência social o IPEA sistematizou os dados dos atendimentos realizados pelos programas, projetos e serviços separando-os em vários indicadores, entretanto, nessa pesquisa, a análise estará restrita aos

indicadores de raça/cor. O acompanhamento que vem sendo efetuado pelo IPEA permite remontar o histórico dos atendimentos, destacando-se a utilização abrangente, no presente trabalho, da 14ª edição do Boletim de Políticas Sociais de 2007. Com os referidos dados foi possível identificar a demanda social (demanda potencial) dívida por raça/cor para a política de assistência social e a sua correspondência nos atendimentos efetivos (demanda realizada). Nos casos em que não for possível identificar a demanda realizada será feito uma discussão com a demanda potencial e a elaboração do programa.

O uso dessa metodologia possibilita um debate sobre a correspondência e relação entre a demanda potencial e a demanda realizada referente à população negra. Tal relação ganha maior relevância, com o auxílio dos instrumentos normativos que estabelecem a demanda potencial e as práticas administrativas, técnicas e políticas que concretizam a demanda realizada.

Os dados foram separados em dois grandes grupos: o primeiro referente aos dados da população jovem, considerando jovens de até 25 anos, mas, principalmente, concentrando a discussão nas crianças e adolescentes. No referido grupo de dados o debate tem como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente, os instrumentos normativos da política de assistência social e os direitos das crianças negras, o que possibilitou confrontar os principais normativos da política de assistência social gerando significado à ação política racializada.

O segundo grupo de dados busca estabelecer comparação entre a população branca e negra no contexto das políticas de assistência social. Porém, sem o recorte de idade, e voltadas para as demandas sociais, ou seja, é a correspondência dos programas, projetos e serviços aos grupos raciais.

A compreensão do termo “dado” utiliza como referência a definição de Flores, qual seja: *“Um dado suporta uma informação sobre a realidade, implica uma elaboração conceitual dessa informação e o modo de expressa-la que possibilite a conservação e comunicação”* (FLORES, 1994, p.16).

CAPITULO I

PROBLEMÁTICA RACIAL E O HISTÓRICO DA DESIGUALDADE

1.1 Breve Histórico da Problemática Racial no Brasil

O racismo no Brasil produziu desigualdades sociais gigantescas. Estas desigualdades foram verificadas em diversos estudos e hoje negar a existência de racismo é um exercício conceitual complexo. Para os militantes do movimento negro¹, negar o racismo e as práticas de discriminações raciais é uma estratégia para legitimar as desigualdades sociais de cunho racial. Na maioria das vezes, essa negação é baseada em interpretações equivocadas, distorcidas ou intencionalmente adotada como sinônimos de democracia racial, um mito social com repercussões no imaginário nacional.

Os diversos estudos apontam a discriminação racial como um elemento do real, presente no cotidiano dos brasileiros e uma grande barreira para o exercício verossímil da democracia (MUNANGA, 2004). Em quase todas as dimensões da vida humana os índices da população negra são inferiores aos da população branca. A população negra reside em espaços carentes de políticas públicas essenciais para o exercício da cidadania. Os jovens negros têm morrido violentamente em maior quantidade que os jovens brancos. Os negros têm menos da metade da renda dos brancos. Os tipos de ocupação são, em sua maioria, precarizadas e com pouco prestígio social. O tempo de escola e a qualidade da educação da população negra são inferiores a população branca (OLIVEIRA, 2001).

Estes e muitos outros dados constroem o contexto contemporâneo de existência da maioria da população negra, no qual, apresenta-se não somente um quadro que revela resultados da exposição da população negra à pobreza, mas também é a resposta concreta da discriminação racial histórica. São estes elementos que há séculos fragiliza e exclui os negros do acesso aos direitos, benefícios e privilégios sociais.

Existem muitas informações importantes em toda a história do Brasil para apresentar a questão racial e suas determinações culturais, sociais, políticas e econômicas. Esses elementos surgem com o processo de escravidão e o tráfico

¹ O Movimento Negro não é homogêneo. Em seu interior existem vários segmentos que podem discordar ou consensuar em alguns aspectos da compreensão do real, e especialmente nas estratégias para combater o racismo. Atualmente a discussão sobre o Movimento Negro aponta para uma heterogeneidade tão densa que considera expressões pontuais de resistência como construtos desse sujeito coletivo e histórico.

negreiro. Recebem uma ênfase, nesse momento histórico, a resistência de todos os negros, especialmente aquela expressa pela formação dos quilombos e a preservação da cultura africana². Os relacionamentos inter-raciais, discutido profundamente por Munanga (2004), que produziram a mestiçagem e com ela a identidade nacional pautada em uma pretensa assepsia racial, o conhecido mito da democracia racial. No final do século XIX e início do século XX foram adotadas um conjunto de medidas legais que colocava fim, formalmente, com a escravidão, mas impossibilitava os negros do acesso aos bens e direitos sociais. Nesse contexto a ação do Estado era decisiva na concessão de privilégios para grupos não negros. Estes vários elementos reforçam o pensamento da existência de bases racistas na construção do Brasil como uma República Federativa em 1889.

Octavio Ianne, 2004, dialogando sobre classes sociais e raças no Brasil, apresenta um pensamento sobre esse período:

É um engano pensar que as condições adversas em que vivem os negros e mulatos são ditadas pela competição no mercado; e muito menos pela competição livre no mercado. Sim, não há dúvida de que a competição é um dado da situação. Mas ela só opera a partir das condições de monopólio em que se colocam os brancos, em geral, e cada categoria de branco, em particular. É verdade que desde a abolição os negros e mulatos se achavam em condições desvantajosas para competir com o branco, nacional ou imigrante. Mas também é verdade que desde a abolição os brancos monopolizam o poder político e econômico, o acesso à educação, à cultura. (IANNE, 2004, p128).

Esses elementos históricos servem, nesse projeto, como breve contextualização, pois são riquíssimos em definições e extensos para a análise proposta. Assim, o período que irá receber maior relevância será o período posterior a década de 80 com as múltiplas ações governamentais a culminar na criação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

No regime militar o sistema oficial de informações reprimiu a divisão por raça/cor fortalecendo a concepção de democracia racial. Essa repressão retirou o quesito cor do Censo de 1970. Assim, os poucos dados da desigualdade racial era dos Censos anteriores.

Os conhecimentos sobre a desigualdade racial no Brasil se intensificam nos anos 80 com a abertura política e a retomada das informações sobre a questão

² A história possibilita contextualizar e compreender o sujeito coletivo e histórico, especificamente neste texto os negros, que recebem das estruturas uma imposição sobre suas ações, limitando suas possibilidades.

racial. Inclusive a divulgação completa em 1985 da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio) de 1976.

Somente na segunda metade da década de 80 é criada a primeira instituição pública com objetivos de realizar ações destinadas à população negra, a Fundação Cultural Palmares, um resultado da luta do Movimento Negro no Brasil, embora ainda vinculada à questão cultural, com pequena incorporação nas demais políticas. Os militantes do Movimento Negro exigiam representações no governo que se destinasse à cultura afro-brasileira. Em 1979, os militantes constroem o Centro de Estudos Afro-Brasileiro. Os debates e conferências promovidos por eles contavam com a participação de embaixadores de países africanos. Na criação, em 1985, do Ministério da Cultura se instalou a Assessoria de Cultura Afro-Brasileira, que teve como dirigente o militante do Movimento Negro, Carlos Moura.

Em 1988, com a movimentação da criação da Assembléia Nacional Constituinte e também o ano em que se lembrava o centenário da abolição da escravidão, o Movimento Negro levou as reivindicações ao então Presidente da República, José Sarney, que propôs a criação de uma Fundação. Em 22 de agosto de 1988 era instituída a Fundação Cultural Palmares, por meio da lei nº 7688. O primeiro artigo da lei define o principal objetivo da FCP: "promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira".

Com os vários estudos e diagnósticos das condições de desigualdades raciais as demandas para a Fundação Cultural Palmares cresceram. Ampliou consideravelmente suas atribuições.

A década de 1990, especialmente a segunda metade, vários eventos dão novo fôlego à mobilização pela igualdade racial, tendo importância central à "Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida", realizada em 1995. Esse evento histórico teve uma participação de milhares de pessoas quando foi entregue ao então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, um diagnóstico sobre as condições de vida do negro no Brasil, e nele, várias propostas de ações para a superação do racismo e das desigualdades raciais. O resultado foi à criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça. A idéia surgiu na agenda política a partir da articulação de setores do Movimento Negro que defendiam uma atuação mais incisiva do governo federal no estabelecimento de políticas públicas para negros que não fossem restritas às questões culturais.

No mesmo ano, 1996, em que foi instalado o GTI População Negra foi criado pelo Ministério da Justiça o primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos (I PNDH), que dentre as várias ações, continha um tópico destinado à população negra, no qual se propunha a conquista efetiva da igualdade de oportunidades. Na prática, essas ações governamentais não surtiem efeitos eficazes para minimizar as diferenças entre negros e brancos.

Essas ações não ampliaram o debate sobre as desigualdades raciais que tiveram sua intensidade relativamente diminuída até o ano 2000 na agenda política. Contudo, tendo em vista que em 2001 ocorreria a conferência mundial sobre a temática racial, esse debate ganha relevância na agenda política para que fossem retomadas as discussões para preparar a participação brasileira na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, promovida pela ONU em 2001 na cidade de Durban, na África do Sul. Essa preparação trouxe grandes efeitos, recolocando a questão racial nas discussões e debates políticos. Ainda no ano 2000 foi instituído o Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira em Durban. Esse Comitê tinha uma constituição paritária com representações do governo e sociedade civil.

Depois da Conferência de Durban, foi criado, por decreto presidencial, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), dentro da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, então vinculada ao Ministério da Justiça. O Conselho tem como um de seus objetivos o incentivo à criação de políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos que sejam objetos de discriminação racial ou de outras formas de intolerância.

Em 2002, foi lançado o II Plano Nacional de Direitos Humanos (II PNDH), cujas metas ampliaram as fixadas no I PNDH no tocante à valorização da população negra. As ações estabelecidas foram direcionadas para as áreas de justiça, educação, trabalho e cultura, e há também, no II PNDH, o reconhecimento dos males causados pela escravidão e pelo tráfico transatlântico de escravos, que constituem crime contra a humanidade e cujos efeitos, presentes até hoje, devem ser combatidos por meio de medidas compensatórias.

Em 2002 foi instituído o Programa Nacional de Ações Afirmativas coordenado pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Esse programa tem por objetivo implementar uma série de medidas específicas no âmbito da administração

pública federal que privilegiem a participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência.

Em 2003 já no Governo Lula, foi criado um secretário, chamada Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) vinculada à Presidência da República e com status de ministério. Essa nova estrutura administrativa tem como principal função.

A SEPPIR incorporaria as atribuições da Política Nacional de Ações Afirmativas da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e funcionaria como uma instância consultiva do presidente da República. Seria um órgão de articulação e elaboração, com a incumbência de promover a inclusão dos elementos relativos à questão racial com vistas à promoção da igualdade em todas as políticas e ações governamentais, fundamentados no princípio de transversalidade.

Diferentemente dos demais órgãos que foram criados no início do governo, a SEPPIR, foi criada somente três meses após, com a Medida Provisória nº 111. Mais uma vez é demonstrada a irrelevância que o Governo atribui à luta pela promoção da igualdade racial, fato que gera dúvidas sobre os reais motivos da criação, tardia, da SEPPIR.

Esse atraso acarretou, somado a outros fatores, em dificuldades organizacionais para a elaboração de ações que se incorporassem ao Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Mesmo assim, a SEPPIR realizando grande esforço conseguiu incluir, pela primeira vez na história, no PPA 2004-2007 o megaobjetivo intitulado “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais” o desafio de “promover a redução das desigualdades raciais”. Essa é a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial que o Governo Federal assume perante a sociedade.

1.2. A Problemática Racial

Vários conceitos são importantes para o entendimento da problemática racial. Vamos iniciar com a noção de identidade. A identidade é abordada por diversas áreas, como a psicologia, antropologia, sociologia, dentre outras sendo possíveis várias formas de compreensão desse conceito, tornando-se cada vez mais difuso. Para Nilma Lino Gomes a identidade não é apenas cultural, ela se dá nos níveis sócio-político e histórico em cada sociedade:

A identidade não é algo inato. Ela se refere a um modo de ser no mundo e com os outros. É um fator importante na criação das redes de relações e de referências culturais dos grupos sociais. Indica traços culturais que se expressam através de práticas lingüísticas, festivas,

rituais, comportamentos alimentares e tradições populares referências civilizatórias que marcam a condição humana. (GOMES, 2005, p 41).

No debate político e na pauta de reivindicações a identidade, geralmente é invocada para ampliar a visibilidade dos grupos excluídos como as mulheres, índios e negros, entre outros segregados. “A ênfase na identidade resulta, também na ênfase da diferença” (GOMES, 2005).

As identidades não são construídas isoladas, na verdade, são negociadas durante a vida toda por meio do diálogo dialético com o exterior e com interior, o sujeito com o meio. Ainda Gomes acredita que tanto a identidade pessoal quanto a identidade socialmente derivada são formadas em diálogo aberto. Assim, estas dependem de maneira vital das relações dialógicas estabelecidas com os outros.

Todo o processo identitário é construído dialogicamente, inclusive a negra. Essa identidade não prescinde a consolidação de uma identidade mais ampla de sujeitos sociais. Pois são muitas as identidades culturais e sociais que nos definem (gênero, classes, nacionalidade, etc.). Estas múltiplas e distintas identidades constituem os sujeitos, pois é a partir desse espaço que respondemos as interpelações. Então se reconhecer naquela identidade significa responder as interpelações se sentido pertencente a um grupo social de referência.

Na condição de sujeitos sociais podemos admitir muitas identidades, que podem ser até conflitantes e exigem atenção, tempo e lealdade em espaços e períodos diferentes. Assim, uma identidade pode ser adequada para um momento e descartável para outro.

Referente à identidade racial, a negra, é importante perceber a sua construção histórica baseada em estereótipos. A construção dela é gradual é complexa com a síntese de relações iniciando em seu círculo íntimo onde se constitui os contatos com o mundo social e as perspectiva de realidade e de identidades disponíveis.

Trabalhar com a identidade negra se constitui num grande desafio em virtude da constante busca da negação da negritude. A exclusão que essa identidade sofreu no decorrer da história, e que perdura de maneiras semelhantes até hoje, possibilitou a renúncia constante para fugir dessa condição, buscando ideais de “embranquecimento”. Fazer parte de um grupo desvalorizado em todos os seus atributos físicos, culturais e sociais não pode ser considera a alternativa mais atraente. Por isso, são tão relevantes as lutas identitárias para resgatar a dignidade e direitos dos segregados.

Para a melhor compreensão da identidade racial é necessário entender o conceito de raça. Joel Rufino dos Santos (1980) faz um estudo sobre o racismo e primeiramente tenta compreender raças, ele escreve que raça é um conceito ocidental dos séculos XVIII e XIX, que caracterizava os povos a partir das diferenças visíveis e os hierarquizavam (os brancos são superiores aos amarelos, vermelhos e negros). As ciências naturais, com os vários estudos recentes, afirmam que só existe uma espécie humana, ou seja, não existe raça biológica. Assim, a compreensão de raças hoje é necessariamente social (OLIVEIRA, 2001). As ciências sociais reconhecendo as desigualdades que se estabeleceram e se reproduzem com base no fenótipo, entende o conceito de raça como uma construção social que abrange essas diferenças. Para o Movimento Negro o conceito raça não é biológico, mas raça é um olhar político que codifica a história do negro no mundo.

Depois da implementação, ou solicitações, de políticas públicas voltadas para a reparação dos negros no resgate da dignidade de sua identidade e do acesso igualitário aos direitos políticos e sociais, as políticas de ações afirmativas e políticas universais que reconhecem as especificidades negras, o conceito de raça vem sendo violentamente contestado, como uma estratégia de negar a existência de raças no Brasil, e assim invalidar as ações afirmativas e políticas redistributivista, assim, assegurar o *status quo* de discriminação dos negros e hegemonia branca.

Peter Fry (2006) entende que o modelo de socialização brasileiro não comporta a racialização, divisões em raças, pois o Brasil não tem um processo de construção de identidade que define as raças separadamente. Nessa linha de raciocínio, a racialização se configura no abandono da identidade mestiça nacional que promove a harmonia entre as diferenças, que não são raças, pois não existem raças biológicas.

Ivone Maggi (2006) acredita que as ações afirmativas aumentam o racismo, pois segrega a sociedade, que em essência, não são heterogêneas e no cotidiano convivem juntos, produzindo laços afetivos e familiares.

Estes e outros se delongam em estudos que demonstram a inexistência biológica de “raças” humanas, e entendem que o fato assim comprovado cientificamente deve ser absorvido pela sociedade e incorporado às suas convicções e atitudes morais. Essa seria a proposta de uma sociedade desracializada.

Essa proposta esbarra no evidente distanciamento entre a inegável afirmação científica de inexistência de raças biológicas com a prática social, ou a socialização concreta, onde os indivíduos são divididos por suas diferenças, que

recebem contornos específicos na história. Essas diferenças, agrupadas, historicamente de vários modos (pela linguagem – “os bárbaros são os que não falam grego” -, pela religião, pela localização geográfica e pelos traços físicos) produzem efeitos no imaginário social que não são arrancados com a simples afirmação da inexistência de raças. Os resultados históricos de subordinação acentuaram as desigualdades que alimentam, por si só, a construção da identidade racial, no caso brasileiro, e da diversidade.

Nilma Gomes acredita que o conceito de raça é o que mais possibilita a compreensão da idéia do racismo para entender a condição de exclusão que os negros são submetidos:

Por mais que os questionamentos feitos pela antropologia ou outras ciências quanto ao uso do termo raça possam ser consideradas como contribuições e avanços no estudo sobre relações entre negros e brancos no Brasil, quando se discute a situação do negro, a raça ainda é o termo mais usado nas conversas cotidianas, na mídia, nas conversas familiares. Por que será? Na realidade, é porque raça ainda é o termo que consegue ar a dimensão mais próxima da verdadeira discriminação contra negros, ou melhor, do que é o racismo que afeta as pessoas negras da nossa sociedade. (GOMES, 2005, p.45)

Da categoria de raça derivam outros conceitos como a discriminação racial que é definida pela Convenção da ONU em 1996 como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferências baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha como objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, o gozo ou exercícios, em condições de igualdade, dos direitos humanos e liberdades fundamentais do domínio político, social ou cultural.” (ONU *apud* SANT’ANA, 2004).

Para a discriminação acontecer temos o elemento do preconceito como base. Os preconceitos são opiniões prévias, negativas, levianas e arbitrárias, mas que não surgem do nada e não são individuais (OLIVEIRA, 2001). Em geral, nascem da repetição irrefletida de prejulgamentos que já ouvimos mais de uma vez e finalmente tomamos como verdade.

Esse preconceito também serve de base para o racismo. Para Kabengele Munanga (2004) o racismo é um conjunto de práticas e teorias que estabelece uma hierarquia entre as raças, consideradas como fenômeno biológico.

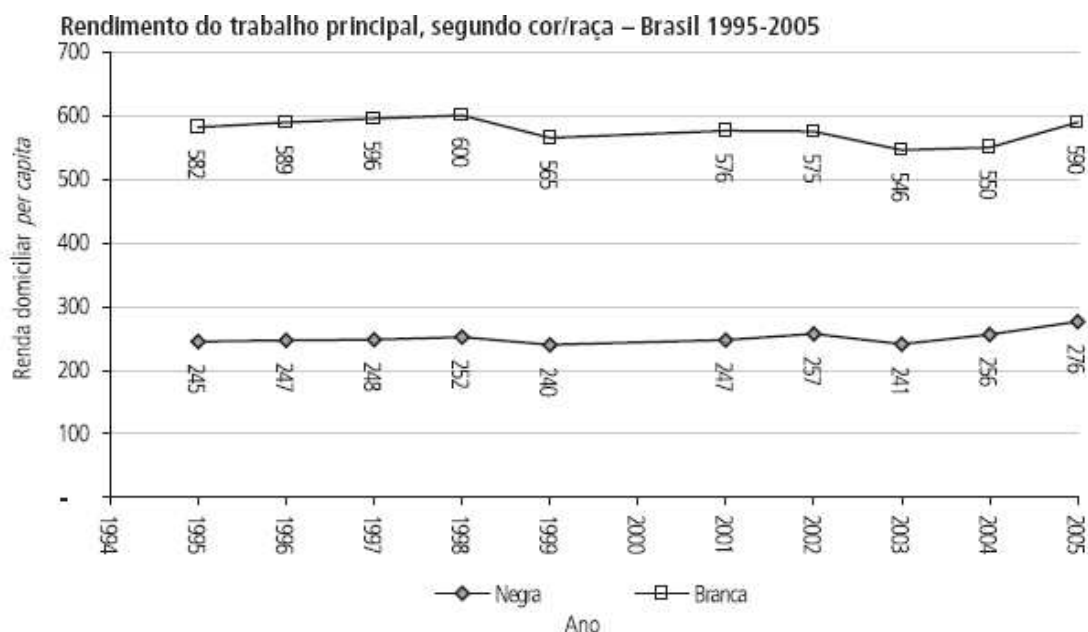
Então o racismo, executado pela discriminação racial confere aos negros uma condição histórica de exclusão. A negação do racismo orientou o discurso oficial brasileiro durante décadas e serviu para acentuar ainda mais as desigualdades sociais e as mazelas que recaem sobre a população negra. Essa negação impediu o Estado e a sociedade de agir e buscar alternativas para resolver o problema. Embora o

movimento negro e outros setores da sociedade denunciassem o racismo e oferecessem propostas políticas para sua superação e o enfrentamento das desigualdades sociais, o Estado não assumiu uma política nacional contínua e articulada para a promoção da igualdade racial.

As poucas ações estatais somadas a outros fatores, desde a Constituição de 1988, como a universalização das políticas sociais produziram efeitos positivos nos índices da população negra, contudo não encerrou a distância abismal e relativa dos brancos.

Atualmente e de maneira gradual as condições dos negros vêm sofrendo sensíveis alterações. O gráfico 1³, os dados oficiais da população branca e negra obtidos pela PNAD, pesquisa do IBGE, mostra que um trabalhador negro auferiu, em média, em 2005, tão-somente 53,3% do que recebeu um trabalhador branco. Houve melhoria nesse indicador, uma vez que em 1995 um negro recebia 48,3% do salário de um branco e, em 2001, 49,7%.

Gráfico 1

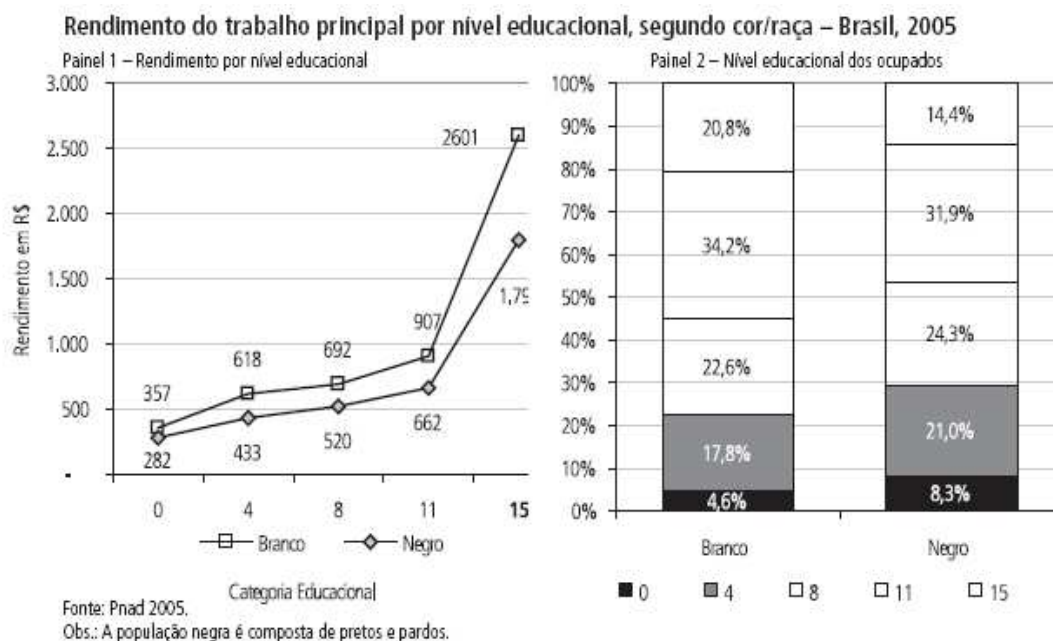


Analisando essa diferença o IPEA a julga como inaceitável e apresenta duas hipóteses para sua origem, a primeira diz respeito à condição do negro antes de

³ Esse gráfico foi elaborado pelo IPEA no seu **Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 13**, edição especial 2007, p. 287 utilizando os dados da PNAD, IBGE.

sua entrada no mercado de trabalho e a segunda a discriminação sofrida pelo dentro do mercado de trabalho. O gráfico 2⁴ apresenta que as duas hipóteses se completam na compreensão da discriminação do negro no mercado de trabalho. Ao relacionar os negros com a mesma escolaridade dos brancos, a população negra tem rendimentos menores. Considerando o início na vida profissional os negros entram com níveis educacionais inferiores devidos ao histórico de discriminação na educação. Então, a discriminação se configura no mercado de trabalho e também nos acessos e continuidades na educação formal, e na qualidade da mesma. Esse dado contradiz o argumento corrente que justifica a diferença dos rendimentos exclusivamente pela questão educacional.

Gráfico 2



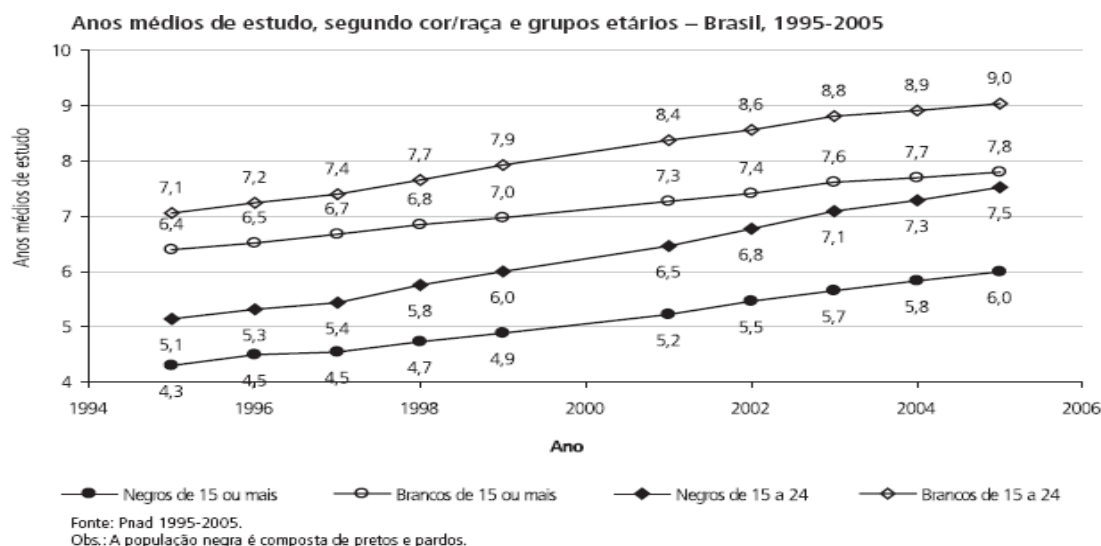
Os dados referentes à educação da população adulta também apresentam as sensíveis mudanças nas desigualdades. O gráfico 3⁵ mostra a evolução da média de anos de estudo entre 1995 e 2005, para negros e brancos, de duas faixas etárias: jovens e adultos maiores de 14 anos, e jovens de 15 a 24 anos. O número médio de anos de estudo, tanto para brancos como para negros, cresce de forma mais ou menos constante, havendo uma leve tendência em direção à redução do hiato:

⁴ IPEA, *op.cit.*, p. 287

⁵ IPEA, *op.cit.*, p. 286

enquanto em 1995 o hiato entre negros e brancos era de 2,1 anos, em 2005 cai para 1,8. A esta taxa, a igualdade entre negros e brancos ocorrerá em 67 anos. Entre os jovens de 15 a 24 anos. A diferença se reduziu de 1,9 em 1995 para 1,5 em 2005 e a esta taxa a igualdade ocorrerá somente em 40 anos.

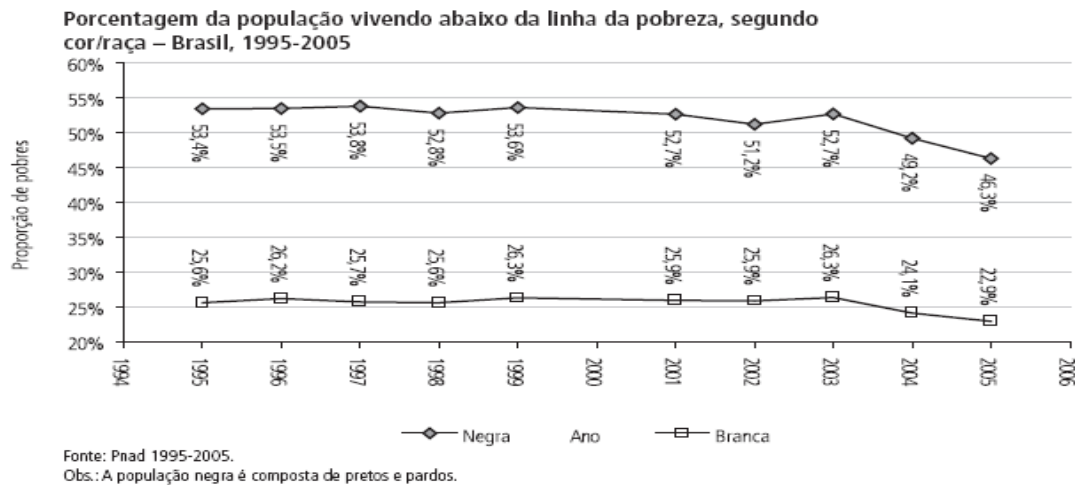
Gráfico 3



Referente à pobreza, também se percebe as mudanças que podem ser atribuídas a vários fatores, dentre eles destaco os programas de transferência de renda e a pressão do movimento negro em relação à discriminação o que tem impulsionado uma sensibilização das desigualdades no país. O gráfico 4⁶ mostra que a proporção de indivíduos vivendo abaixo da linha da pobreza se reduziu em quase dois pontos percentuais, mas que esta redução não foi homogênea entre os grupos raciais. Enquanto a redução para brancos foi de 2,7 pontos – o que implica uma taxa anual de 0,27 pontos – para negros esta redução foi de 7,1 pontos, o que quer dizer que a redução foi de 0,71 ponto/ano. Ou seja, o que se observa é que a pobreza cai para todos, mas cai mais para os negros que para os brancos.

⁶ IPEA, *op.cit.*, p. 289

Gráfico4



Nessa velocidade os negros alcançariam o mesmo nível de pobreza dos brancos em 52 anos e a pobreza da população negra só seria superada em 65 anos.

Sobre a expectativa de vida a população afrodescendente brasileira a diferença é de 6 anos em relação à população branca (64 anos negros e 70 anos brancos). Mulheres negras têm uma expectativa de vida de 66 anos, 5 anos abaixo das mulheres brancas e 3 anos abaixo dos homens brancos o que contradiz a tendência mundial de mulheres viverem mais que homens.

Estes e muitos outros dados oficiais explicitam a condição desigual e precarizada da existência do negro na sociedade brasileira. Fundamentados nesses dados surgem as várias denúncias contra o racismo, contudo elas não são o suficiente, para a superação das desigualdades. As denúncias ocorrem em diversos momentos da história, recebendo contornos teóricos específicos.

A partir de 1950 muitos estudiosos, incluindo Florestan Fernandes, denunciaram a desigualdade no Brasil em contraposição à pretensa democracia racial brasileira um mito que encontrou em Gilberto Freyre (1933), no livro Casa Grande e Senzala sua defesa mais contundente. Porém, esta denúncia, embora necessária, tem, em sua maioria, a perspectiva de que isso é um problema do negro. Nesse debate entrou Guerreiro Ramos (1955), um intelectual negro, ainda na década de 50, apresentando que isso era um problema dos brancos que faziam a discriminação e denominou de patologia social. Em essência, a proposta de Ramos era a participação do negro na resolução dos problemas, era o protagonismo negro no enfrentamento das discriminações. Ou seja, a denúncia não pode soar como um simples diagnóstico

da condição de exclusão ela deve ser acompanhada com proposições de enfrentamento que tenham os negros como sujeitos da sua história.

Essas duas perspectivas tiveram grande influência e repercussão no movimento negro e nos vários intelectuais que problematizaram a questão racial. Hoje ainda existem muitos que se encerram na denúncia e não avançam nas proposições participativas e positivas de combate as discriminações raciais.

1.3 Racismo Institucional

As várias denúncias que apresentavam as condições de subalternidade da população negra exigiram uma reflexão mais aprofundada sobre a discriminação racial. Percebeu-se que a discriminação agia de duas maneiras distintas: a primeira de maneira direta, explícita e facilmente identificável, pois personalizava o agente discriminador; e a segunda de forma indireta, coletiva, institucional, onde os agentes não são identificados. Surgiam os conceitos de discriminação direta e discriminação indireta.

Para a discriminação direta o Estado Brasileiro admitiu a postura de criminalizar. A Constituição de 1988, Capítulo I, artigo 5º, caput XLII, aponta que “*a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão nos termos da lei*”. Todas as pessoas que privarem alguém de seus direitos fazendo qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferências baseadas em raça, cor serão submetidas a processo criminal.

Além da criminalização por parte do Estado, o imaginário social brasileiro, construído no ideário de democracia racial, da não discriminação, censura aqueles que discriminam explicitamente, pois os mesmos rompem com a perspectiva nacional hipócrita de harmonia total entre as raças.

Estas e outras ações possuem o princípio de não-discriminar, contudo atingem as discriminações diretas que possuem um agente identificável. As discriminações indiretas são mais sutis e causam consequências mais graves no contexto social brasileiro. Os vários índices sociais das desigualdades raciais são produzidos por esse tipo de discriminação. O Estado não poderia penalizar todos os causadores da pobreza e indigência negra, nem tão pouco, todos os construtores do índice de desempregados negros e, o contexto que fragiliza a educação da população negra.

Hélio Silva Junior no seu texto publicado em 2003, no livro “Educação e Ações Afirmativas: *entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*” sobre as ações positivas e negativas do Estado apresenta o seguinte pensamento:

É a história, portanto, que atesta a insuficiência de uma atitude estatal negativa, abstencionista, no sentido de não discriminar, como de resto demonstra a inutilidade das declarações solenes de repúdio ao racismo. Noutros termos: numa sociedade como a brasileira, desfigurada por séculos de discriminação generalizada, não é suficiente que o Estado se abstenha de praticar discriminação em suas leis. Vale dizer, incumbe ao Estado esforçar-se para favorecer a criação de condições que permitam a todos se beneficiar da igualdade de oportunidade e eliminar qualquer fonte de discriminação direta ou indireta. A isso se dá o nome de *ação afirmativa*, ou ação positiva, compreendida como comportamento ativo do Estado, em contraposição à atitude negativa, passiva, limitada à mera intenção de não discriminar. (SILVA, 2003, p. 103).

A criminalização do racismo é uma expressão da ação negativa do Estado que possui a intenção de não discriminar, contudo essas ações negativas só alcançam a discriminação direta. Essas são ações limitadas, pois não restituem, ou estabelecem condições de igualdade de oportunidade. Nesse contexto é necessário compreender a discriminação indireta em sua complexidade para apresentar propostas de enfrentamento que respondam as demandas históricas.

Mesmo a discriminação racial se configurando como um fenômeno social perverso e possuindo uma relevância no processo central da dinâmica da produção e reprodução da desigualdade e da pobreza a temática tem dificuldade em ser incluída na agenda política. O avanço na compreensão das discriminações indiretas, e especificamente do racismo institucional pode colaborar fortemente com o combate a desigualdade.

O debate sobre essa questão aponta que as desigualdades raciais também podem ser constituídas por instrumentos discriminatórios que agem, até certo ponto, à revelia dos indivíduos. Essa forma de racismo é denominada racismo institucional ou estrutural. O elemento novo nesse conceito é a separação das manifestações individuais e conscientes que caracterizam o racismo e as discriminações raciais combatidas por lei. Essa modalidade de racismo age nas instituições sociais, no modo que elas se estruturam e produzem a naturalização da hierarquia racial. O racismo institucional não é uma declaração explícita de discriminação racial e não atua com manifestações e atos abertos. Age de maneira complexa no funcionamento das organizações, que terminam por diferenciar privilégios, programas e serviços não atendendo igualmente os negros e brancos.

As consequências dessa modalidade de racismo extrapolam as relações interpessoais e revela-se no contexto organizacional, inclusive na implementação de políticas públicas, produzindo de maneira difusa a desigualdade. Assim, esse conceito de racismo institucional permite compreender, de forma mais ampla, a produção e reprodução das desigualdades raciais brasileiras, ao mesmo tempo possibilita a retomada dessa questão para as suas dimensões institucionais, políticas e sociais.

O IPEA no seu Boletim de Políticas Sociais nº 14 define racismo institucional de maneira bem interessante.

O racismo institucional pode ser definido como o fracasso coletivo das organizações e das instituições em promover um serviço profissional adequado às pessoas por causa da sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ela manifesta-se em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho das instituições, os quais são resultantes, em larga medida, do preconceito ou dos estereótipos racistas. (pp.216-217).

Na compreensão das questões raciais dentro das políticas de assistência social a incorporação desse conceito auxilia na elucidação das práticas e das decisões políticas, bem como as suas difusas expressões no cotidiano das instituições, pois lança as desigualdades para um debate político e social mais amplo.

CAPITULO II

O DESAFIO DAS ESPECIFICIDADES NEGRAS NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 Universalização x Focalização

O princípio da universalidade garantido legalmente direciona a política de assistência social para a redução das desigualdades sociais, embora não proporciona indiscriminadamente a todos os cidadãos pobres e ricos, pois busca incluir os cidadãos no universo de bens, direitos e serviços que são patrimônio de todos (BOSCHETTI, 2003). Nesse eixo, aqueles que dela necessitarem deveriam ter acesso indiscriminado, sem recortes raciais, de gênero, geracionais, aptos ou inaptos ao trabalho, pois evidentemente destina-se aos cidadãos que não tiverem acesso aos bens, serviços e direitos sociais.

Na prática governamental das políticas de assistência social, os projetos, programas e serviços têm realizado seu atendimento reforçando e resgatando o primado liberal do trabalho que diminui a possibilidade de garantia de renda e bem-estar não associado ao exercício do trabalho (BOSCHETTI, 2003).

Considerando que o desemprego e subemprego acontecem com maior incidência na população negra, conseqüentemente interferindo no acesso aos patrimônios de todos, configurados em direitos sociais, bens e serviços, inserir essa especificidade racial contribui com a discussão do princípio da universalidade, que vem sendo usado para escamotear as desigualdades raciais, pois em essência se configuram em políticas seletivas e focalizadas, que desconsideram o princípio da equidade e não assegura o direito a todos.

O debate sobre a focalização ou a universalização das políticas sociais se realiza em pontos conflituosos e necessariamente contraditórios que definem, a grosso modo, a visão de justiça social e a composição da sociedade, ou seja, o modo como se entende a estrutura social capitalista vigente.

Em linhas gerais o debate se pauta em um binômio simétrico onde a focalização se apresenta como a escolha pela eficiência e conseqüentemente pelo residualismo. Já a universalização seria a escolha pela equidade e uma resposta redistributiva as desigualdades sociais. Porém esse debate necessita ser mais bem precisado, explicitando os conceitos e princípios de cada ação, especialmente a definição de justiça social sob cada ótica, deve ser estudado para não incorrer em

erros nessa simetria (universalidade – equidade - redistribuição, focalização – eficiência – residualismo).

Theodoro e Delgado se inserem nesse debate na defesa da universalização e no combate a focalização:

Há, portanto, um eixo explícito que confere um dado direcionamento à política social de cunho neoliberal. Nessa perspectiva, o marco da ação do Estado em termos de políticas sociais estaria ancorado na perspectiva de um mercado funcionando livre das amarras jurídico-institucionais e da política social como uma espécie de ação complementar à capacidade alocativa do mercado. Na ótica universalista, ao contrário, o mercado não está imune à ação regulatória do Estado, seja em termos das políticas econômicas – notadamente políticas fiscais que visam preservar o nível da demanda efetiva –, seja nas políticas sociais – universalização do acesso aos serviços públicos nas áreas de educação, seguridade social e mercado de trabalho (THEODORO & DELGADO, 2003, p. 124).

Nessa concepção as políticas universais nos agrupariam em uma comunidade de iguais em termos de direitos sociais, políticos e de cidadania, garantidos pelo estado de bem-estar social. Assim os cidadãos teriam suas necessidades asseguradas fora da lógica do mercado.

Kerstenetzky (2005) amplia esse debate, pois entende que as políticas universais podem assumir mais de um modelo, dependendo das concepções de justiça social, a de mercado ou a redistributivista.

A idéia de justiça “mercadocêntrica” atribui ao mercado à função de distribuição das vantagens econômicas, nessa lógica existem recompensas e punições as escolhas mais ou menos responsáveis, respostas aos méritos individuais. Ampliando essa concepção mercadocêntrica, a vertente que admite a existência de incertezas nos mercados, confere ao Estado a atribuição de prover uma rede de proteção social, um seguro contra incerteza. Essa seria uma idéia de política universal pautada em mínimos e centralizada no mercado (KERSTENETZKY, 2005)

A outra concepção, redistributivista, “a justiça é elaborada como uma combinação complexa de valores, respondendo não apenas a eficiência e a liberdade econômica, mas também a liberdade política e a igualdade econômica” (KERSTENETZKY, 2005. p.04). Assim o Estado assume um papel importante na redistribuição das vantagens socioeconômicas.

A concepção redistributivista de justiça social acredita que o contexto social tem uma relevância significativa, pois entende que as chances e a construção social são marcadamente desiguais, onde as oportunidades foram diferenciadas por

vários aspectos engessando as escolhas e o acesso. Portanto, o mercado não tem capacidade de produzir adequadamente justiça social (KERSTENETZKY, 2005).

Nessa concepção as políticas que queiram assegurar os direitos a todos podem fazer uma combinação com políticas focalizadas e universais, pois o residualismo é resultante de uma concepção mercadocêntrica de justiça social, onde a universalização ou a focalização é elemento menor na opção em ter como verdadeira “política social” a política econômica que em longo prazo iria “incluir a todos”.

A focalização na perspectiva redistributivista passa a ser uma possibilidade da gestão em ter um foco, que gere eficiência. Esse foco pode, ou não ter condicionalidades, decididos por estudos sistemáticos sobre as reais necessidades do problema que se espera solucionar.

Boschetti (2003) chama estas condicionalidades como prioridade. As prioridades servem como instrumento de foco, que não devem se limitar nelas mesmas, pois o direito deve ser assegurado a todos. Assim a prioridade não seria associada à seletividade e sim um instrumento de gestão que atenderia prioritariamente, primeiro, os mais necessitados daquela ação.

A focalização então pode assumir o papel de ações reparatórias.

Há um sentido possível de focalização, como *ação reparatória*, necessária para restituir a grupos sociais o acesso *efetivo* a direitos universais formalmente iguais - acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades. Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta ou se cumprirão apenas em um horizonte temporal muito distante. Em certo sentido, essas ações *complementariam* políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, como, por exemplo, educação e saúde universais, afeiçoando-se à sua lógica, na medida em que diminuiriam as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutida nesses direitos (KERSTENETZKY, 2005. p.08).

Em uma sociedade que existe um grande déficit universal a focalização torna-se, como complemento, cada vez mais importante. Um exemplo são as políticas universais de educação que não conseguem eliminar o distanciamento entre negros e brancos, ricos e pobres. A focalização nesse sentido complementaria a universalização. É certo que quanto mais equânime for à sociedade menos relevante serão as políticas focalizadas, ou seja, a focalização como instrumento de aperfeiçoamento das políticas universais tendem (claro se caminhássemos para a justiça social redistributivista) a desaparecer. Se as políticas fossem universais

contemplariam todos e todas, suas necessidades, então seriam universais e focalizadas, dialeticamente.

2.2 Articulação nas Políticas de Enfrentamento ao Racismo

Um grande desafio para o Estado, não sendo diferente para a política de assistência social é realizar uma ação integrada para responder as demandas sociais, especialmente a racial. A questão da prática integrada do Estado é uma discussão que vem ganhando espaço na teoria que orienta a gestão e a administração pública. A articulação entre as políticas de ações afirmativas e as políticas de assistência social é uma proposta fundamentada no princípio de transversalidade e universalidade.

Segundo Boschetti, a universalidade assume dois sentidos, um de garantir os direitos a todo o universo previsto na LOAS, os que estão dentro do critério e das categorias estabelecidas. Em outro sentido, a universalidade dá um caráter de articulação com as demais políticas sociais, produzindo uma rede, sistema, de proteção social contínuo, sistemático.

Embora Boschetti estivesse falando da articulação com as demais políticas sociais, especialmente as definidas pelo modelo de proteção social brasileiro (as políticas de saúde, assistência social e previdência) esse princípio de articulação, elemento que confere características de universalidade as políticas sociais, precisa ser incorporado nas ações de enfrentamento ao racismo. Se a discriminação racial estiver presente nas políticas de assistência social não é possível pensar em igualdade de acesso ao atendimento conseqüentemente em universalidade. Assim o racismo não pode ser visto como matéria exclusiva da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR).

Debatendo sobre as políticas públicas de identidades e as ações afirmativas, Mary Garcia Castro escreveu um artigo sobre as políticas da juventude, mas também dialoga com as políticas raciais e de gênero. Ela acredita que universalização só é coerente quando compreende as especificidades de cada grupo.

Os desafios enfrentados pelo movimento feminista e de mulheres como pelo movimento negro, por exemplo, não são somente por estruturar máquinas político-administrativas no plano do nível executivo de governo (as secretarias especiais); mas garantir que os movimentos sociais, por conselhos, estejam representados na formulação e acompanhamento dessas políticas; assim como defender que mais do que ter mulheres e negros contemplados em distintas políticas como beneficiários, se faz necessário legitimar enfoques de gênero e de cunho anti-racista e por reconhecimento de singulares perspectivas étnico-raciais nas políticas de cunho universal. (CASTRO, 2004, p 02)

O enfoque identitário nas políticas públicas atende um conjunto de necessidades dos grupos específicos que seriam desconsideradas nas práticas universais *tradicionais*. Os negros, sujeitos de direitos, além de cotas como forma de diminuir desigualdades, pedem o reconhecimento de suas diferenças identitárias, linguagens próprias, sua história e o direito à diversidade cultural e religiosa. Por um enfoque racial tanto se identifica bases discriminatórias quanto construções históricas de rebeliões em distintas dimensões, assim como buscas por vivências e subjetividades projetadas que conferem formas de ser do povo negro. Ou seja, busca-se mais que o direito de ser igual, sem contestar os parâmetros de referência para tal igualdade.

Nessa busca de igualdade e reconhecimento as políticas devem ser orientadas para a redistribuição e para alterar as desigualdades. Nessa linha de ação não basta apenas pensar em meras reparações sem protagonismo das populações envolvidas. Castro apresenta essa idéia realçando o rompimento com as práticas políticas velhas e possibilitando o novo:

Não basta questionar políticas universais porque essas não seriam sensíveis a necessidades focalizadas, de distintas populações, se se circula apenas na quantificação de necessidades qualificadas por tipo de população. Não basta pedir que em uma matriz, cada ministério, cada entidade, detalhe para quem seus programas são destinados. Comum forma de ajeitar o velho, as políticas gerais, sem cara, ao novo, as políticas sensíveis às necessidades e às singularidades das identidades. Enfatiza-se que as políticas de ação afirmativa devem ter orientação redistributiva. Por outro lado é direito dos desiguais alcançarem a universalidade por meio de políticas afirmativas com enfoques identitários no plano de alterar desigualdades. (CASTRO, 2004, p.06).

A SEPPIR tem acompanhado os vários Ministérios no desenrolar das várias políticas para que se tenha uma interface com as necessidades específicas dos negros em cada ação, mas ao mesmo tempo reivindica a promoção de programas e ações específicas para combater as desigualdades produzidas pelo racismo histórico. Ou seja, são duas vertentes de atuação política no enfrentamento das discriminações raciais: uma no seio da universalidade para que as políticas não privilegiem os brancos e entendam as desigualdades relativas, e outra que atinge especificamente as necessidades negras visando à superação das desigualdades e das iniquidades que acometem a população negra (exemplo: ações voltadas para os quilombos).

O desafio da implementação e da concretização de políticas exige o compromisso dos vários atores sociais do conjunto do governo, da energia criativa da sociedade civil, do setor empresarial e assim por diante. Por essa razão a SEPPIR,

responsável pela coordenação das ações governamentais optou, na elaboração de sua Política, pela realização de um amplo diálogo com diferentes instâncias do Governo federal, instituições públicas e privadas e movimentos sociais, especialmente o Movimento Negro. A política da igualdade racial consubstancia-se em um conjunto articulado de concepções, diretrizes e indicativos de programas e ações que têm como objetivo assegurar êxito e perenidade à implementação de programas e medidas, sobretudo administrativas, destinadas à promoção da igualdade racial.

Na política de assistência social esse diálogo já se materializou em um programa de atenção as necessidades específicas dos quilombos, contudo precisamos refletir sobre a questão racial no conjunto dos programas, projetos e serviços, na sua elaboração e implementação. Esse é um grande desafio da transversalidade racial na assistência social.

2.3 A Participação e Controle Social nas Políticas de Assistência Social

As últimas três décadas foram marcadas por conquistas políticas que recolocaram os direitos sociais em pauta. Ao Estado cabe à responsabilidade e garantia dos direitos assegurados na Constituição. Marilena Chauí apresenta esse período como essencial para a democracia, e o descreve nos seguintes termos:

A Constituinte que tivemos nos anos oitenta foi essencial para o processo democrático, fez parte dessas lutas políticas, sociais e democráticas, mas, no caso, significa também a ampliação da noção de democracia, na qual a democracia não é confundida apenas como um tipo de governo, mas é pensada como a presença de direitos sociais, econômicos e culturais (CHAUÍ, 2004, p. 1).

O reconhecimento dos direitos sociais e políticos e a compreensão das funções e papéis do Estado possibilitaram o acompanhamento, controle e participações intensas nos anos 90, na implementação das políticas de saúde, assistência, educação e outras. No âmbito da política de assistência social, esse período foi marcado pela elaboração da Lei Complementar como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS-Lei 8.742/1993). A partir de sua implementação, identificou-se que tais conquistas foram caracterizadas pela presença e constante participação, tanto dos setores progressistas, como dos conservadores sob a égide do neoliberalismo, evidenciando a identificação de contradições que culminam na ampliação das desigualdades sociais, tornando maior o abismo da distribuição das riquezas.

O debate e a participação contraditória no presente processo, revelou um esvaziamento da democracia, ao mesmo tempo em que grupos lutavam pela implementação da cidadania e a ampliação dos espaços democráticos. Essa contradição e dialética é destacada por vários autores:

Só pode haver democracia para as grandes massas da população se elas forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão. Assim, a democratização é um valor universal, sobretudo porque é um permanente desafio. Nunca poderemos chegar a um ponto que nos permita dizer que a democracia está acabada. A democracia é um processo que devemos conceber como em permanente construção (COUTINHO, 2000, p. 131).

É, também, nesse contexto, que a Constituição de 1988, orienta a organização das políticas de seguridade social, tendo como base o objetivo da descentralização política, entre outros, visando o caráter democrático da gestão. Entretanto, esse objetivo, vem se configurando como uma estratégia para escamotear a pobreza e redistribuir a responsabilidade do enfrentamento da questão social com o Governo Local, os Municípios e a sociedade. De acordo com o estabelecido na Constituição, a estratégia tinha implícito em seu enunciado, a proximidade do governo local às reais necessidades da população, bem como a fonte de sua criação. Análises dão conta de que o governo local não tinha capacidade econômica e política de resolver os problemas gerados pelo acirramento das desigualdades sociais, próprias do modo de produção capitalista. Ainda assim, a estratégia apontava para a possibilitava de uma participação maior da sociedade civil, pressupondo que o governo local é mais sensível e vulnerável as pressões populares, o que acaba impondo a busca de alternativas ao enfrentamento as diversas expressões da questão social e a luta pela efetivação dos direitos sociais.

Não podemos esquecer que o contexto nacional nesse período era a grande influência do neoliberalismo em favor da redução do gasto social público. Essa perspectiva está relacionada à diminuição da intervenção do Estado e da redução das políticas sociais. O período é caracterizado pelo desmonte fiscal e orçamentário (CHAUÍ, 2006) e pela ampliação da população excluída do acesso a bens e serviços, demonstrando a incapacidade do Estado em dar respostas às necessidades sociais básicas. Paralelamente, dissemina-se um discurso de que a sociedade também assumir a sua parte na por meio da participação solidária, envolvendo tanto os setores lucrativos, como as empresas, e os não-lucrativos, como as ONGs e entidades sociais.

Uma consideração importante sobre este discurso é que por trás do deslocamento da esfera pública para a esfera privada, situa-se a despolitização da própria questão social e a ameaça de ver frustrada a universalização e a efetivação de direitos sociais legalmente adquiridos, que podem vir a ser substituídos pelo dever moral de atender à pobreza. (CHAUÍ, 2006)

Na perspectiva os movimentos sociais não é essa participação que se propõe. Por meio de espaços coletivos como os conselhos de políticas, a participação diz respeito à partilha da responsabilidade com o Governo, ou seja, é uma proposta de democratizar a gestão como já assinalado. É importante, nessa conjuntura, considerar a democratização da gestão como o lugar onde se negocia o consenso entre os diversos atores sociais, geralmente motivados por seus interesses específicos. Entende-se, pois, que o exercício da gestão democrática seja repleto de conflitos e contradições, mas também possibilita publicizar os interesses em disputa. (CHAUÍ, 2006)

Na política de assistência social, marcada pelas contradições neoliberais, a democratização da gestão não pode ser entendida como o simples preenchimento dos espaços institucionais destinados à participação. Deve ser um valor incorporado ao cotidiano da Gestão. Os Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Assistência devem ser respeitados nas deliberações, nas orientações as entidades, na administração do Fundo, na fiscalização dentre outros. As informações aos usuários também devem ser claras e acessíveis e orientadas para a autonomia.

Essa idéia é retratada por Nogueira, quando apresenta alternativas para a democratização do Estado:

Por se dispor a dirigir, coordenar e impulsionar a formação ampliada de decisões, a gestão democrática opera em um terreno que não se esgota no administrativo, no manuseio de sistemas e recursos, mas se abre para o universo organizacional como um todo. Ela é essencialmente dialógica, e transcorre em ambientes éticos e políticos povoados de pessoas, desejos e interesses que não podem ser simplesmente 'gerenciados'. (NOGUEIRA 2004, p. 11-12)

No contexto de gestão democrática a participação tem o objetivo de aproximar as reais necessidades da sociedade com a formulação e implementação das políticas, admitindo o potencial dos vários membros da sociedade, valorizando a ação dos indivíduos como sujeitos coletivos de sua própria história. Assim, o movimento negro e os representantes dos negros em outras esferas possuem elementos fundamentais para aperfeiçoar as políticas, e ampliar o exercício da democracia na medida em que suas especificidades serão compartilhadas. Aponta-se,

assim, como oportunidades e importância da representação dos negros nos Conselhos, e nas demais instâncias participativas.

A participação da população e o controle social são coisas distintas que dependem do grau de institucionalização que a política confere. A assistência social, a partir da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - se organizou de forma participativa e descentralizada com a criação de conselhos atendendo o disposto na Constituição Federativa do Brasil de 1988 nos artigos 194 e 204. A LOAS instituiu os conselhos nacional, estaduais e municipais de caráter deliberativo e composição paritária, assim como assinalamos anteriormente, determinando que para receber recursos federais os municípios devam ter conselhos e planos municipais de assistência social.

Sendo assim, existe um espaço destinado à participação da população que, assim como o governo, deve incorporar a diversidade para o enfrentamento das desigualdades e da discriminação, promovendo e assegurando o pluralismo. Segundo Munanga (2004) o pluralismo é uma resposta política à diversidade.

Contudo, a participação prevista, não deve excluir a efetivação de um controle social e democrático, desvinculado da instituição, de modo a assegurar o exercício eficiente, efetivo, eficaz e com qualidade, da gestão e dos conselhos. Nesse sentido o movimento negro deve somar-se aos esforços dos demais grupos para controlar a implementação da política de assistência social, exercendo pressão política para a sua real efetividade. Porém, essa proposta esbarra no distanciamento do Movimento Negro em relação à da política de assistência social.

A composição dos conselhos integrados por representantes da sociedade civil é um avanço na gestão pública brasileira, explicitando a vontade dos legisladores e da sociedade em afirmar a transparência e representação dos movimentos de base nos processos de elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas. A partir da Constituição de 1988 foram instituídos os conselhos sociais com tais funções, entretanto, ainda se constitui um desafio para o processo democrático, a fiscalização sobre como se constrói a representação da heterogeneidade dos movimentos sociais, como se efetiva o exercício da autonomia dos conselhos sociais em relação aos governos; à sua qualificação permanente sobre as questões relacionadas à política pública.

O direito de ser ativo no exercício da cidadania reivindica por representações e organizações políticas no Estado, como é o caso das representações dos segmentos nos conselhos, mas também se investe na formação

de sujeitos de direitos, no empoderamento para o acompanhamento, controle social de tais políticas, e esse controle deve ser exercido mesmo que se trate de um Estado de bem estar social ou gerenciado por um governo companheiro.

Desta forma, um dos construtos básicos de uma política de identidade, quer seja para negros, mulheres ou jovens, por exemplo, é participação. Contudo é necessário cautela com a retórica, que é facilmente observada nos debates sobre esse conceito, elemento vital na luta política por justiça social. Participação é mais do que estar representado em órgãos colegiados, conselhos, ou ser ouvido sobre uma determinada política ou ação legal. É dispor de conhecimentos e recursos para poder exercer controle social de políticas.

CAPITULO III

ANÁLISE SOBRE A PROBLEMÁTICA RACIAL NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

3.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil -PETI

De acordo com o site oficial do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI – consiste na transferência direta de renda do Governo Federal para famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho, adicionado à oferta de Ações Socioeducativas e de Convivência, manutenção da criança/adolescente na escola e articulação dos demais serviços da rede de proteção básica e especial.

O PETI tem como objetivo erradicar todas as formas de trabalho infantil no País, em um processo de resgate da cidadania de seus usuários e inclusão social de suas famílias. Para isso, ele é composto por sete ações: apoio aos Fóruns de Erradicação do trabalho Infantil, concessão de Bolsa a Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho; Ações socioeducativas para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho; Fiscalização para Erradicação do Trabalho Infantil; Publicidade de Utilidade Pública; Atualização do Mapa de Focos de Trabalho Infantil e Apoio Técnico à Escola do Futuro Trabalhador.

O MDS implementa esse Programa articulado com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a Subsecretaria de Direitos Humanos, o Fundo Nacional de Assistência Social FNAS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Para analisar a problemática racial nesse programa é preciso entender o que estruturou a concepção contemporânea da política de assistência social. A política de assistência social foi incrementada após a Constituinte de 1988, e foi regulamentada com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) em 1993. Outro marco importante para refletir sobre as questões voltadas ao PETI é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que foi aprovado três anos antes da Loas, em 1990.

Basicamente a Loas e o ECA apontam para a universalidade das políticas assistenciais. Assim as ações públicas devem ser orientadas para todas as crianças, adolescentes e jovens sem discriminar por cor, sexo, religião dentre outros. Na prática, tanto os instrumentos normativos quanto a gestão tem se esforçado para assegurar essa universalidade, mas se deparam com necessidades específicas de ações direcionadas.

Marcelo Paixão e Luiz Marcelo Garvano (2005) salientam o caráter focalizado do PETI, embora a gênese seja orientada para combater todo e qualquer trabalho infantil: Os autores chamam a atenção sobre a orientação do Programa para uma faixa etária determinada (de 7 a 14 anos), bem como para determinadas atividades econômicas (canaviais, carvoarias, dentre outros). Eles sugerem que houve uma aceitação ideológica do acerto direcionado dessa medida. Acreditam que o PETI, hoje incorporado ao Programa Bolsa-Família, possuem intenções verdadeiramente importantes, sendo que suas concepções universalistas e focalizadas parecem razoavelmente compreensíveis.

Contudo, quando refletimos sobre uma atenção aos negros e aos índios, verificamos que não existe nenhum dispositivo no ECA, no PETI e na LOAS que retratem essa condição desigual. O tema das desigualdades raciais, do preconceito e das discriminações sofridas pelos negros não fazem parte das preocupações dos principais instrumentos normativos e evidentemente fica fora do foco das ações públicas universais ou focalizadas.

Essa ausência pode ser explicada pela busca de igualdade, na luta por não discriminar, atendendo a igualdade formal estabelecida na Constituição de 1988. Mais uma vez nos esbarramos na mera consagração do princípio formal da igualdade de todos perante a lei, que pode não passar de uma elegante forma de afirmar que as assimetrias serão preservadas indefinidamente.

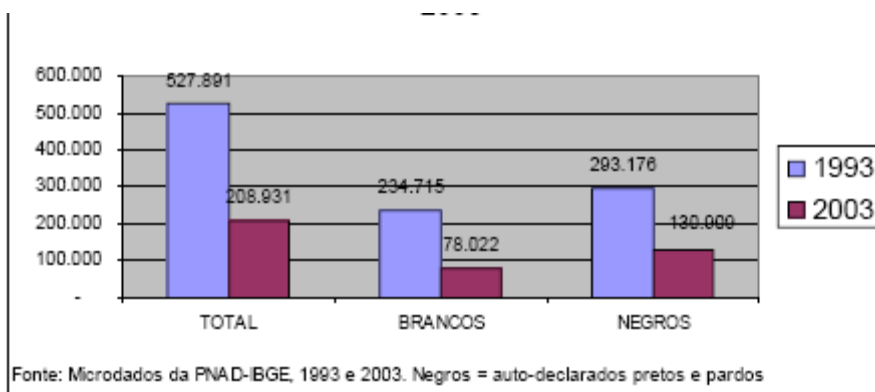
De acordo com IPEA sistematizando os dados do IBGE sobre o trabalho infanto-juvenil revelam uma redução considerável na quantidade de crianças ocupadas no mercado de trabalho. Em 1993 tínhamos 3,77 milhões de crianças de 10 a 14 anos, e mais de 527 mil, de 05 a 09 anos. Já em 2003 esse número reduziu significativamente para um pouco menos de 1,87 milhões de crianças de 10 a 14 e de 209 mil de 05 a 09. Essa redução pode ser atribuída a vários fatores como a universalização e ampliação da rede de ensino. É importante salientar os esforços do Governo e da sociedade em reduzir a participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho.

Esse quadro foi significativo para brancos e negros, como pode ser observado nos quadros 5 e 6, elaborados pelo IBGE (ano). Quando analisamos separadamente os grupos raciais percebemos que em 1993 haviam aproximadamente 235 mil crianças brancas de 05 a 09 anos e esse número reduziu, em 2003, para 78.022 correspondendo a uma redução de 67%. De 1993 a 2003, crianças brancas de 10 a 14 anos reduziram sua participação no mercado de trabalho de 1,63 milhões para

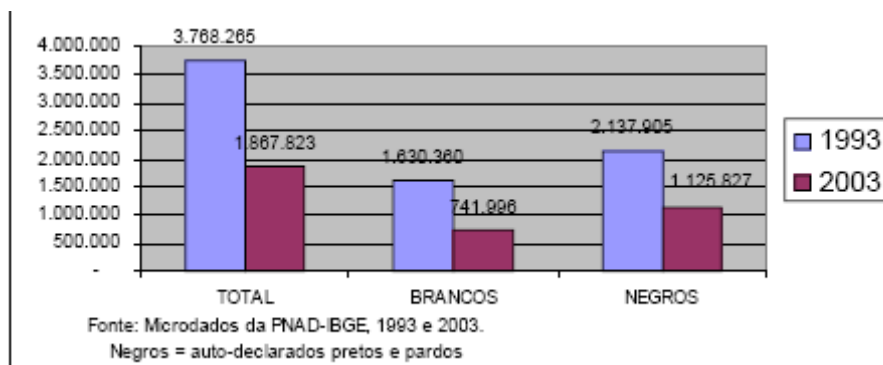
741 mil, equivalente a uma diminuição percentual de quase 55%. Já as crianças negras de 05 a 09 anos, no período de 1993 a 2003, reduziram de 293.176 para 130 mil, representando uma diminuição percentual de mais de 55%. Considerando as crianças negras de 10 a 14 anos essa redução foi de 2,14 milhões para 1,13 milhões, em percentual mais de 47%.

Quando utilizamos o total de crianças brasileiras, entre 1993 e 2003, o percentual de crianças de 5 a 9 anos ocupadas reduziu-se de 2,8% para 1%, entre as crianças brancas, e de 3,5% para 1,5%, entre as negras. No mesmo período, ocorreu redução na taxa de participação de jovens de 10 a 14 anos, de ambos os grupos raciais, no mercado de trabalho. Entre os brancos, a taxa declinou de 18,8% para 9,7%; entre os negros, reduziu-se de 24,3% para 13,1%.

**Gráfico 5 – Número de Crianças Brasileiras entre 5 e 9 anos
Ocupadas no Mercado de Trabalho, Brasil
1993-2003.**



**Gráfico 6 – Número de Crianças Brasileiras entre 10 e 14 anos
Ocupadas no Mercado de Trabalho, Brasil
1993-2003**



Estes números podem ser considerados animadores, mas ainda temos crianças em trabalho infantil, o que exige um grande desafio para efetivar a erradicação da sua participação no mercado de trabalho.

Outro desafio aparece quando analisamos as condições relativas de negros e brancos. Em 1993 as crianças negras de 05 a 09 anos representavam mais de 55% das crianças ocupadas, e em 2003 mais de 63%. E as crianças negras de 10 a 14 anos, em 1993, representavam quase 57%, já em 2003, 60%.

Fica evidente uma maior participação de crianças negras no mercado de trabalho, e embora esteja em curso uma redução significativa de sua participação no mundo do trabalho em ambos os grupos raciais, contudo, quando relacionamos os grupos raciais percebemos que em relação aos brancos essas reduções são mais contundentes. A diferença na participação no mercado entre crianças negras e brancas de 05 a 09 anos é ampliando, nesses 10 anos, de 10 pontos percentuais para 26. O mesmo acontece com crianças negras de 10 a 14, ampliando a diferença de 14 para 20.

O impressionante é que diante desse quadro de 63% de crianças de 05 a 09 anos e 60% de crianças de 10 a 14 anos serem negras, compondo a maior parte do público alvo do PETI, não existir nenhuma ação específica, e nem mesmo está presente nos instrumentos normativos que orientam esse Programa.

3.2 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família tem sido matéria de muitas análises e publicações, pois seus resultados, tanto políticos quanto sociais, têm despertado o interesse de intelectuais, estadistas, dentre outros. Esse assédio se dá especialmente pelo grande contingente de atendidos, ultrapassando a mais de 11 milhões em 2008 de beneficiários.

O PBF se apresenta como referência da política social do Governo Lula. Algumas análises consideram um programa assistencialista. Outras consideram um programa de investimento nas crianças das famílias pobres e, como tal, poderá ser extremamente eficaz na redução da pobreza e da desigualdade no futuro.

Neste Programa existe condicionais para a transferência de renda. As crianças que tem suas famílias beneficiadas precisam cumprir o calendário de visitas aos postos de saúde e estarem matriculadas na escola pública. Para os defensores dessa política a condicionalidade é o que afasta a definição de assistencialismo e diferencia o PBF das demais políticas de transferência de renda.

O site oficial do MDS apresenta quatro pressupostos para a implementação do programa: O primeiro entende que as decisões quanto à educação das crianças são tomadas por seus pais com base em um cálculo de custos e benefícios. Segundo, que a única forma de gerar crescimento sustentado de longo prazo, reduzir a desigualdade e a pobreza é pela melhoria na distribuição de educação da população. Terceiro, que a principal fase de aprendizado é entre a concepção e os sete anos de idade. Isso significa que o investimento em educação tem taxa de retorno social tão mais elevada quanto mais cedo é realizado. E quarto, o custo de permanecer na escola é relativamente mais alto para os pobres, a taxa de retorno social é maior que a taxa de retorno privada da educação para esse grupo da população.

O breve artigo de José Jorge Camargo, titulado “*O Bolsa Família é um Programa assistencialista?*” 2006, publicado no site do MDS possui o seguinte pensamento sobre os pressupostos:

Com base nos pressupostos, o objetivo do Bolsa Família é reduzir o custo da educação para as famílias beneficiárias. O principal custo para uma família pobre é a renda não auferida pelas crianças no mercado de trabalho no período por elas dedicado ao estudo. Ao condicionar a transferência de renda à permanência da criança na escola, o programa reduz esse custo e aumenta o incentivo para que as famílias mantenham suas crianças por mais tempo no sistema escolar.

Como ressaltamos nos capítulos anteriores, os negros são de longe, os mais pobres, então essa problemática atinge com mais intensidade as famílias negras. De acordo com os dados do IPEA, identificando a população que atende aos critérios de renda fixados para acesso aos programas e serviços da política de Assistência Social, qual seja, aquela com renda domiciliar per capita abaixo de $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo, segundo faixas etárias selecionadas e raça ou cor de 1995 a 2005, encontramos no último ano (2007), considerados os critérios de renda, 59,1% de negros, sendo que 42,1 % com $\frac{1}{2}$ de salário mínimo per capita e 17% com $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita. Em relação aos brancos 26,5% estão dentro dos critérios, considerando que 20% incluem-se entre aqueles com até $\frac{1}{2}$ salário per capita e, entre aqueles com $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita.

Contudo, os critérios de participação do Programa Bolsa Família exigem renda máxima per capita um pouco acima de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo⁷, estabelecida no valor de R\$ 120,00. Outra exigência consiste em ter crianças em idade escolar matriculadas. Assim, 13,3 milhões de pessoas estariam aptas a fazer parte do Programa, porém um pouco mais de 2 milhões dessas pessoas ainda não são beneficiárias.

Vamos analisar a problemática racial, nesse universo de 11 milhões de beneficiados, tomando como amostra quatro estados que foram premiados pelas práticas estaduais de cadastramento (cadastro único): Acre, Rio Grande do Norte, Ceará e Tocantins

No Acre, 75,7% da população são pardos, (diagnóstico obtido depois da atualização do cadastro único), considerando aqueles que atendiam aos critérios de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, e ainda, três salários mínimos por família, e 4,02% são pretos, ou seja, 79,9% são negros⁸, levando-se em conta a metodologia utilizada pelo IBGE. A Caixa Econômica Federal disponibiliza, em seu site, a folha de pagamento do Programa Bolsa Família, onde pode ser identificado que, no mês de junho de 2008, foram efetivados o pagamento de 57.953 benefícios.

Realizando uma relação simples entre esses dois dados, e embasados na idéia de representatividade, das quase 58 mil famílias beneficiadas no Acre, 80% delas deveriam ser negras, pois 80% das famílias que atendem os critérios são

⁷ No dia 01/03/2008 entrou em vigência o salário mínimo no valor de R\$ 415,00 por meio da Medida Provisória nº 421/2008, de 29.02.2008

⁸ O IBGE adota a soma de pardos e pretos para compor o mesmo grupo racial – negros. Sabemos que a identidade negra é muito mais do que ser pardo ou preto, é uma opção política. Contudo a auto declaração destinada à cor contribui significativamente para construir um retrato social e racial do Brasil, considerando que a discriminação sofrida pelos pardos é da sua “parte” negra.

negras, índices apontados segundo atualização do cadastro único. Para verificar essa representatividade seria necessário saber quantas famílias negras são efetivamente beneficiadas no PBF, mas esse dado não está disponível. Numa certa medida a falta desse dado é pela composição mista das famílias brasileiras e em outro pela ausência dessa preocupação na Gestão do PBF.

No Rio Grande do Norte, 60,5% dos que atendem os critérios, são pardos, e 2,43% são pretos, no total 62,93% são negros. Lá 302.023 famílias foram beneficiadas em junho de 2008. Usando a representatividade, 190.064 deveriam ser famílias negras.

O cadastro único do Ceará apresentou a seguinte composição: pardos 64,27%, pretos 2,08% e brancos 33,27%. Receberam o benefício quase 900 mil famílias, dessas 66,35% deveriam ser negras para manter a proporção de pessoas adequadas aos critérios no recebimento do benefício. Ou seja, para manter a proporcionalidade da demanda efetiva com a demanda realizada quase 603 mil famílias deveriam ser negras.

A hegemonia racial na participação em Tocantins também é significativa, 75% de todos aqueles que atendem aos critérios de até ½ salário mínimo per capita e no máximo três salários mínimos por família são negros. Os beneficiados em junho de 2008 pelo PBF somam 107,3 mil famílias. Se aplicássemos a representação para mantermos a relação entre a demanda efetiva e a demanda realizada, aproximadamente 75% dos beneficiados seriam negros.

Os números reforçam o quadro de exclusão das famílias negras, já apontada nos índices de pobreza, mas reapresenta o desafio das especificidades negras na política de assistência social. Nos quatro estados mencionados: Acre, Rio Grande do Norte, Ceará e Tocantins tivemos uma grande participação negra no público alvo, variando de quase 63% a 80% dos cadastrados.

A grande participação identificada exige um olhar diferenciado, pois é necessário conhecer de forma mais detida e pormenorizada demanda de todas as políticas públicas para facilitar a proposição e implementação de ações que atendam os objetivos prefigurados na Constituição de 88, buscando a igualdade de todos, não só perante a lei, mas o acesso a todos os direitos sociais.

Referenciado nos dados é necessário ressaltar a ausência da especificidade relativa à problemática racial nos elementos normativos da política de assistência social. No caso do PBF, o texto que o apresenta no site oficial do MDS, o projeto em suas versões, sequer cita o negro, ou as discriminações e preconceitos

raciais. Considerando a participação de até 80% é bem razoável pensar que a problemática racial deveria ser contemplada na sua elaboração e deviria se constituir em foco de preocupação na implementação da mesma.

No estudo realizado em 2007, pelo MDS, intitulado: Avaliação de Impactos do Programa Bolsa Família buscou-se identificar os vários resultados, impactos sociais, em áreas como saúde, educação, nutrição, mobilidade social, eficácia da focalização, empoderamento feminino, considerações regionais, dentre outros. O impacto gerado nas relações de gênero me chamou a atenção, pois o estudo conseguiu identificar aspectos apontados em trabalhos sobre as políticas identitárias feministas: o acesso a renda, especialmente através da redistribuição, coloca a mulher em posição de negociação, com mais autonomia e poder decisório. Isso aconteceu com as mulheres que administravam os recursos do Bolsa Família.

Embora, semelhante aos negros, as questões de gênero não estivessem presente nos instrumentos formais de elaboração, apresentação e implementação, pelo menos na avaliação de impactos, ela foi contemplada, acenando para uma reflexão sobre as desigualdades de gênero, mas, como já dito, as desigualdades raciais não aparecem, nem mesmo na avaliação de impactos.

3.3 Programa Brasil Quilombola

Os esforços da política de assistência social nas comunidades remanescentes de quilombo são dignos de nota. São muitas ações e publicações que apresentam essa demanda, bem como os impactos das ações já implementadas. Essa pesquisa foi surpreendida com os avanços obtidos nesses últimos quatro anos sobre a garantia da identidade dos quilombos. É bem verdade que essas ações têm sua gênese, pelo menos no plano formal e institucionalizado, em 1988 com a Constituição no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que consagra aos remanescentes das comunidades de quilombos o direito à propriedade de suas terras. Ainda nos seus artigos 215 e 216 garantem o direito à manutenção de sua cultura própria. O primeiro determina que o Estado proteja as manifestações culturais afrobrasileiras, e o segundo considera que essas manifestações sejam consideradas patrimônio cultural brasileiro, a ser protegido e promovido pelo Poder Público, tanto os bens de natureza material como imaterial.

Antes de continuar a análise, é importante apontar que “remanescentes de quilombos” não são apenas os descendentes de escravos que fugiram e montaram uma comunidade de subsistência. Mesmo depois da abolição da escravidão, em 1888,

com a Lei Áurea, muitos negros foram para áreas separadas do convívio branco para assegurar sua existência, pois eles recusavam viver em uma sociedade que os consideravam inferiores e os impediam, por meio do monopólio e da discriminação, de ter acesso a trabalhos, terra, educação, auto-estima, dentre outros. Para ser considerado quilombo usa-se o critério de autodefinição, contando sua história própria, cultura, religião e outros.

No Programa Brasil Quilombola – PBQ considera-se, o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. O Decreto, considerando o disposto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, reconheceu como elemento fundamental para a identificação das comunidades a autodefinição, realidade esta, consagrada no art. 7º, da Instrução Normativa nº 16 do Incra, de 24 de março de 2004, que diz: *“Caracterização dos remanescentes das comunidades quilombos será atestada mediante autodefinição da comunidade”*. Seu parágrafo 1º determina que: *“Autodefinição será demonstrada por meio de simples declaração escrita da comunidade interessada ou beneficiária, com dados de ancestralidade negra, trajetória histórica, resistência à opressão, culto e costumes”*.

Nessa pesquisa não vamos nos alongar nas questões da legalização das terras, vamos encerrar essa reflexão apontando que o território e identidade estão intimamente relacionados enquanto um estilo de vida, uma forma de ver, fazer e sentir o mundo. Um espaço social próprio, específico, com formas singulares de transmissão de bens materiais e imateriais para a comunidade. Bens esses que se transformarão no legado de uma memória coletiva, um patrimônio simbólico do grupo.

O PBQ foi institucionalizado, a partir de uma ação conjunta dos organismos do governo federal, em especial a Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Cultura/Fundação Cultural Palmares (entre outros ministérios vinculados ao Decreto n 4.887, de 20 de novembro de 2004).

Partindo de uma articulação dessa magnitude institucional, interministerial, era previsível uma ampla agenda de ações. Dividiram em 14 grandes estratégias:

- 1- Ações Gerais (assistência jurídica, ouvidoria, estudos e pesquisas);

- 2- Terra (regularização fundiária, mediações de conflitos e intervenções em terras públicas devolutas);
- 3- Promoção da Igualdade Racial (desenvolvimento sustentável; inclusão social; participação e controle social; ações integradas com projetos existentes; e, planejamento, avaliação e monitoramento das políticas);
- 4- Segurança Alimentar (acesso à alimentação e melhoria das condições socioeconômicas);
- 5- Desenvolvimento e Assistência Social (Bolsa Família e outros benefícios sociais);
- 6- Saúde (saúde da família);
- 7- Infra-estrutura (luz para todos, saneamento, moradia, comunicação, áreas de fronteira, estradas e pontes);
- 8- Geração de Renda (consórcio da juventude, desenvolvimento agrário, artesanato quilombola e aquicultura);
- 9- Gênero e Desenvolvimento (capacitação e apoio a projetos);
- 10- Direitos Humanos (balcão de direitos, registro civil, crianças e adolescentes);
- 11- Educação (Brasil Alfabetizado);
- 12- Meio Ambiente (gestão ambiental em quilombos, educação ambiental e ecoturismo);
- 13- Esportes (infra-estrutura esportiva e segundo tempo) e;
- 14- A Previdência Social.

As ações de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento e Assistência Social são destinadas ao MDS, como liderança, mas nas demais estratégias, se necessário, podem realizar articulações com a política de assistência social.

A Política de Assistência Social participa deste processo porque as comunidades remanescentes de quilombos passaram, à partir do PPA de 2004-2007, a ser consideradas como público-alvo de programas e ações da Assistência Social. Essa destinação apresenta elementos reflexivos no debate da política, não citados nos demais projetos, serviços e programas. Encontramos no Relatório GT População Quilombola, 2007, dentre outras, a seguinte declaração sobre o reconhecimento das desigualdades raciais:

A Política Nacional de Assistência Social reconhece as discriminações étnicas e raciais como promotoras de vulnerabilidades que devem ser enfrentadas pelas ações de Proteção Social Básica. A partir de 2004, a Secretaria Nacional de Assistência Social passou a co-financiar PAIF em municípios que pretendiam atender, prioritariamente, a população quilombola. (p. 10)

Em um dos poucos reconhecimentos das desigualdades raciais que podem ser encontrados nos vários documentos normativos e didáticos da política de assistência social, se explicita o compromisso da Proteção Social Básica em enfrentar as discriminações, consideradas como vulnerabilidade social. Contudo, o foco são as populações quilombolas, pois o texto continua apresentando o co-financiamento no Programa de Atenção Integral a Família para municípios que pretendem atender este público.

Esse reconhecimento, embora muito importante, precisa ser estendido para além das comunidades quilombolas, pois a discriminação racial, dentro dos espaços urbanos, também se configura como uma vulnerabilidade social.

Os esforços, por parte da política de assistência social, em combater o racismo e promover a valorização da dignidade e identidade negra ainda estão limitados. Por exemplo, em 2005, a V Conferência Nacional de Assistência Social organizou, entre as oficinas desenvolvidas, uma dedicada à discussão sobre “A organização da Proteção Social Básica em comunidades indígenas e quilombolas”. Um ano depois o Conselho Nacional de Assistência Social montou o GT para estudar as comunidades quilombolas e indígenas, buscando dar voz àqueles excluídos das representações do Conselho. O relatório produzido por esse GT ratificou o foco nos quilombos quando se apresenta a especificidade dos negros na política de assistência social, embora não negue as discriminações sofridas por todos os negros no Brasil.

Saindo momentaneamente da discussão sobre a focalização das ações de enfrentamento às desigualdades raciais nos quilombos, onde o mais adequado, a nosso ver, seria a expansão da reflexão para todas as camadas da sociedade, incorporando essa preocupação nos demais programas, vamos analisar as atividades desenvolvidas em favor dos quilombos e os avanços nessa área.

Referente à segurança alimentar no ano de 2005 foram destinadas 260.312 cestas de alimentos, para quilombolas e comunidades de terreiros, em 19 Estados da Federação. As demais ações da Política de Segurança Alimentar e Nutricional - Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, Programa do Leite, e Programa de Cisternas, não há dados que permitam identificar a população quilombola beneficiada.

Ainda na segurança alimentar foram realizadas ações caracterizadas como estruturantes, onde aproximadamente 15 mil famílias foram beneficiadas com uma verba total de 5 milhões para a superação da insegurança alimentar adquirindo

maquinas agrícolas, instrumentos para irrigação, equipamentos para o artesanato, dentre outros. Eles eram acompanhados pela Fundação Cultural Palmares.

O site do MDS, apresenta que o Cadastro Único registrou até 2006 mais de 20 mil famílias em 234 comunidades quilombolas. Estas famílias estão gradativamente sendo inseridas no Programa Bolsa Família.

No âmbito da Assistência Social, destacam-se o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF e os demais serviços ofertados pelos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, além do Benefício de Prestação Continuada – BPC, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, o Programa Agente Jovem e o Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Vamos nos concentrar no PAIF, pois o mesmo, somado a outras ações, responde dentro do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS – a proteção social básica que tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O PAIF atende as demandas das populações com vulnerabilidades sociais, incluindo a preservação da sensação de pertencimento social.

O CRAS deve ofertar por meio do Programa de Atenção Integral à Família - PAIF, serviços para famílias e indivíduos que moram no território de sua abrangência, visando à prevenção de riscos e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Pensando nas comunidades quilombolas, a Secretaria Nacional de Assistência Social –SNA- abriu a possibilidade de co-financiamento com os municípios que priorizem o atendimento aos quilombos no PAIF.

A tabela 1 apresenta por Estado, dos municípios beneficiados, apresenta a quantidade de CRAS, a população referenciada no município e os recursos alocados. Em 2004, os recursos repassados a estes 38 municípios somaram um total de R\$ 2.880.000,00.

Esses números reforçam e explicitam a intensidade da atenção concedida a problemática racial no interior da proteção social básica. Embora a quantia de pouco menos de 3 milhões, em termo de orçamento, não se constitui em grande investimento, mas demonstra que existe a compreensão dessa especificidade, e abre espaço para uma participação dos quilombos na elaboração e implementação de outras ações, e de uma destinação orçamentária mais ampla. Contudo essa preocupação da proteção social básica está dirigida aos negros remanescentes de

quilombo, não tendo, pelo menos do ponto de vista orçamentário, ação específica para os negros não pertencentes a quilombo.

TABELA 1 - Municípios que receberam co-financiamento para o PAIF em 2004, por meio de convênio para atendimento prioritário às comunidades quilombola

N.º	UF	Município	2004				
			QTDE DE CRAS	Nº DE FAMÍLIAS ATENDIDAS	RECURSOS/ANO (R\$)	VALOR/ MÊS 2004 SAC	VALOR/ANO 2004 SAC JULHO/DEZ
1	BA	Alagoinhas	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
2	BA	Antonio Gonçalves	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
3	BA	Barrocas	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
4	BA	Irará	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
5	BA	João Dourado	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
6	BA	Morro do Chapéu	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
7	BA	Riachão das Neves	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
8	BA	Saúde	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
9	BA	Terra Nova	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
10	MA	Mirinzal	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
11	MA	Turialvo	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
12	MG	Carmo da Mata	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
13	MG	Catuti	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
14	MG	Gemeleiras	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
15	MG	Jaboticatubas	2	400	144.000,00	12.000,00	72.000,00
16	MG	Joaíma	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
17	MG	Monte Azul	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
18	MG	Nanuque	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
19	MG	Pai Pedro	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
20	MG	Paraopeba	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
21	MG	Salinas	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
22	MG	Teófilo Otoni	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
23	PA	Acará	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
24	PB	Alagoa Grande	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
25	PE	Bezerros	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
26	PI	Isaias Coelho	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
27	PI	Redenção do Gurguêia	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
28	PI	Regeneração	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
29	PI	Valença do Piauí	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
30	RN	Acari	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
31	RN	Parelhas	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
32	RS	Mostardas	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
33	SE	Aquidaba	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
34	SE	Capela	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
35	SE	Estância	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
36	SE	Gararu	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
37	SE	Pacatuba	1	200	72.000,00	6.000,00	36.000,00
38	SP	Mongaguá	2	400	144.000,00	12.000,00	72.000,00
TOTAL			40	8.000	2.880.000,00	240.000,00	1.440.000,00

Fonte: SNAS/MDS – valores correntes repassados.

3.4 Conselho Nacional de Assistência Social

É a participação dos usuários que possibilita o pleno cumprimento do dispositivo constitucional que dota o conselho não apenas da função de controle social, mas também de formulação das políticas. Desta forma a contribuição para a ação governamental torna-se mais efetiva quando o Conselho acolhe a participação da sociedade, mesmo para além daqueles representados no Conselho. Por isso, não basta ter representantes, nem mesmo precisa ser o foco de todo movimento social e classe social ou étnica, mas é necessário participar, fiscalizar e acompanhar tanto o trabalho do conselho quanto da política.

Contudo, a presença de representantes dos diversos grupos no Conselho também é uma estratégia para assegurar a preocupação e conseqüentemente à reflexão das especificidades dos grupos no interior da política. Assim reforçamos a idéia de que tanto a participação dentro do Conselho, como fora, são relevantes, mas ocupam posições estratégicas diferentes.

No site do CNAS, pode-se encontrar a apresentação de que o Conselho Nacional de Assistência Social –foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993), como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

O CNAS é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

O CNAS é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período, e conta também com uma Secretaria Executiva, com sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

Na Tabela 2⁹ temos o resultado da última eleição para eleger os representantes da sociedade civil:

Tabela 2

RESULTADO DA ELEIÇÃO
BRASÍLIA, 04 DE JUNHO DE 2008

REPRESENTANTES DE ENTIDADES E ORGANIZAÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

1º Titular
CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB
1º Suplente
UNIÃO SOCIAL CAMILIANA

2º Titular
FEDERAÇÃO BRASILEIRA DAS ASSOCIAÇÕES CRISTÃS DE MOÇOS
2º Suplente
INSTITUTO SOCIAL, EDUCATIVO E BENEFICENTE NOVO SIGNO

3º Titular
ASSOCIAÇÃO DA IGREJA METODISTA
3º Suplente
FEDERAÇÃO ESPÍRITA BRASILEIRA

REPRESENTANTES OS USUÁRIOS E ORGANIZAÇÕES DE USUÁRIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

1º Titular
ASSOCIAÇÃO PARA VALORIZAÇÃO E PROMOÇÃO DE EXCEPCIONAIS - AVAPE
1º Suplente
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AUTISMO – ABRA

2º Titular
UNIÃO BRASILEIRA DE CEGOS – UBC
2º Suplente
FEDERAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E INTEGRAÇÃO DOS SURDOS

3º Titular
FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES
3º Suplente
MOVIMENTO NACIONAL DE POPULAÇÃO DE RUA

REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES DA ÁREA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

1º Titular
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS - FENAS
1º Suplente
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCADORES DE DEFICIENTES VISUAIS – ABEDEV

2º Titular
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS EMPREGADOS EM INSTITUIÇÕES BENEFICENTES, RELIGIOSAS E FILANTRÓPICAS – FENATIBREF

⁹ Tabela retirada do documento nome apresentado pelo site oficial do CNAS, <http://www.mds.gov.br/cnas/>, com o resultado da última eleição.

2º Suplente
CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS

3º Titular
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PSICÓLOGOS – FENAPSI

3º Suplente
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – OAB

Essa tabela demonstra que não existe uma participação específica da população negra, ou seja, não tem um representante desses usuários da política de assistência social. Na verdade nem mesmo no processo de eleição aparecem entidades de representação negra.

Quando pensamos em outra política como a de saúde, podemos identificar no seu conselho a representação dos negros. Como foi o caso de Fernanda Lopes, expoente do movimento negro, que esteve presente na gestão passada do Conselho Nacional de Saúde, e atualmente, Jurema Pinto Werneck representando a Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras – AMNB, Maria José Pereira dos Santos representando a Coordenação Nacional de Entidades Negras – CONEN.

São vários os motivos para essa ausência da representação negra na política de assistência social, apresentamos dois: A política de assistência social não ser considerada, por desinformação, histórico de filantropia, ou outros motivos, foco de atuação do Movimento Negro; a política de assistência social não possui uma interlocução adequada com os movimentos que representam a maioria do seu público alvo.

Sejam quais forem os motivos, todos eles apontam para a gravidade dessa ausência que também se traduz em uma ausência na participação externa ao Conselho, ou nos espaços por ele destinados. Isso fragiliza o controle social do grupo que, de fato, é o usuário da política. Assim a ausência da discussão da problemática racial na maioria dos programas, projetos e serviços passa a ser reflexo do debate mínimo com a sociedade civil organizada, especialmente o movimento negro.

CAPITULO V

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já vimos, em 2005, 59,1% dos negros atendem ao critério de renda estabelecido em até ½ salário mínimo per capita, e 26,5% dos brancos também, o que os colocam como público alvo da política de assistência social. De acordo com a sistemática, utilizada pelas pesquisas do IBGE, entre 1995 e 2005, o percentual de negros vem aumentando na população e isto ocorre mediante aumento na população parda e preta, com redução relativa para a população branca. Em 1995, os grupos preto e pardo representavam 45% da população brasileira e, dez anos depois, alcançaram o patamar de 49,6%, o que representa um aumento de 4,5 pontos percentuais, equiparado a uma redução na mesma magnitude no grupo dos brancos, que passam de 54,4% da população para 49,8% em 2005. Uma das hipóteses para explicar este fenômeno é a de que, em razão do crescimento da consciência racial, as pessoas estejam mudando a forma como se declaram nas estatísticas oficiais.

Segundo estes dados os negros e brancos estão tecnicamente empatados quanto à representação na sociedade brasileira. Isso nos leva a quase 65% dos possíveis usuários da política de assistência social são negros.

Estes números aumentam quando nos aproximamos das camadas mais pobres, e o mais impressionante é que estes índices alarmantes desaparecem na elaboração, execução, avaliação da maioria dos programas, projetos e serviços da política de assistência social.

São as crianças e adolescentes negros que mais trabalham para complementar a renda familiar na busca pela sobrevivência e abandonam a escola, ou diminuem seus resultados. São as famílias negras que mais sofrem com a desnutrição. São as mães de famílias negras que mais sofrem com o subemprego ou desemprego. Os salários mais baixos são dos negros. As condições precárias de moradias atingem com mais ênfase os negros. Ter a sua identidade desvalorizada é o que os negros enfrentam no seu cotidiano, onde constantemente são interpelados com os padrões estéticos, culturais brancos, que discriminam a sua existência.

Diante desse quadro a política de assistência social não pode ter um debate raso sobre essas especificidades. A proteção básica que visa resgatar a auto-estima, os laços familiares, a organização das comunidades será ineficiente se não incorporar a visão do negro, se não empreender a busca por uma política identitária

que necessariamente redistribua os privilégios e renda. A proteção especial não conseguirá resgatar aqueles que estão com seus direitos sociais violados, e em situações de risco, se desconhecer quem é o seu público. É evidente que essa luta é muito ampla e que a política de assistência social sozinha não será suficiente.

Contudo acreditamos, tendo em vista iniciativas como o Programa Brasil Quilombola que a política de assistência social caminha, mesmo que lentamente para a compreensão do seu desafio: a incorporação da problemática racial nos debates, elaboração, implementação dos programas, projetos e serviços.

Outra consideração é a respeito da nova demanda que surge, ou se reitera com uma roupagem racializada para os profissionais do Serviço Social. Em linhas gerais, esses profissionais têm como objeto a questão social e agem, articuladamente, por meio das mediações, nas expressões fenomênicas (pobreza, miséria, precarização do trabalho, alcoolismo, dentre outros) e visam à emancipação dos sujeitos para romper com o processo vigente de exploração. As expressões fenomênicas da questão social atingem de maneiras desiguais os brancos e os negros.

A visão racializada da demanda profissional é um desafio que necessita de estudos e pesquisas para ampliar não somente a compreensão do fenômeno, mas para ampliar as estratégias de intervenção. O desafio da pesquisa e da prática do serviço social nessa problemática é um espaço promissor e importante, considerando que foram poucos estudos realizados com esse propósito. Assim, essa necessidade sai do campo do desafio e entra no campo do compromisso ético político profissional, especialmente quando se compreende a impossibilidade de vislumbrar justiça social sem atender as especificidades que a população negra requer.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2ª ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.

BOLETIM DE POLÍTICA SOCIAL. Acompanhamento e análises das políticas sociais nº 11, 12, 13 e 14. IPEA. Disponível no site <http://www.ipea.gov.br>. Acessado em 20 de maio de 2008.

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993.

_____. **Decreto nº 4.712 de 29 de maio de 2003**. Dá nova redação a dispositivos da Lei n. 8.742, de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social, e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. **Resolução n.º 145 de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional da Assistência Social. Brasília, 2004.

CAMARGO, José Jorge. **O Bolsa Família é um Programa assistencialista?** Artigo capturado no site disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Acessado em 30 de maio de 2008.

CASTRO, Mary Garcia. **Políticas Públicas por Identidades e de Ações Afirmativas: acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes**. Artigo capturado no site disponível em: <http://virtualbooks.terra.com.br/>. Acesso em: 15 de maio de 2006.

CHAUÍ, M. **Marilena Chauí denuncia autoritarismo da república brasileira e propõe “proclamação democrática”**. Artigo capturado no site disponível em: <http://virtualbooks.terra.com.br/>. Acesso em: 4 junho. 2006.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

FLORES, J. **Análises de Dados Qualitativos. Aplicação para investigação educativa.** 1994. Bracelona: PPU.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala.** São Paulo: Educ, 1933.

FRY, Peter; MAGGIE, Yvonne; MAIO, Marcos Chor; MONTEIRO, Simone; SANTOS, Ricardo Ventura. **Divisões Perigosas: Políticas raciais no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

GONZÁLEZ REY, F. **A investigação qualitativa em Psicologia: rumos e desafios.** São Paulo: Educ, 1999.

GUIMARÃES, A. A. S. **Racismo e Anti-racismo no Brasil.** 2. Ed. São Paulo: Editora 34, 2005.

IANNI, Octávio. **Raças e Classes Sociais no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2004. 1ª reimpr. da 3 ed. de 1987.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Política Social: Universalização ou Focalização?** Rio de Janeiro: UFF/Economia, 2005.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome / Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação / Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar/UFMG. **Avaliação de Impactos do Programa Bolsa Família:** SAGI, 2007.

Ministério da Educação / Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Orientações e Ações para a Educação das Relações Étnico-Raciais.** Brasília: SECAD, 2006.

MUNANGA, Kabengele. **Rediscutindo a Mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra.** Belo Horizonte: Autentica, 2004. Coleção Cultura e Identidade Brasileira.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998

OLIVEIRA, Fátima. **Saúde da População Negra: Brasil ano 2001**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2003.

PAIXÃO, Marcelo; GARVANO, Luiz Marcelo. **Reflexão e Espanto: a questão racial na política de assistência social da criança e do adolescente**. Artigo capturado no site disponível em: <http://virtualbooks.terra.com.br/>. Acesso em: 28 de maio de 2006.

Programa Bolsa Família: definições e números retirados do site <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Acessado em 15 de junho de 2008.

Programa Brasil Quilombola: Programa na versão de lançamento retirado do site: www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/publicacoes/brasilquilombola_2004.pdf. Acessado em 16 de junho de 2008.

Relatório GT População Quilombola. Site: <http://www.mds.gov.br/cnas/conteudo-tematico/relatorios>. Acessado em 20 de junho de 2008.

SANT'ANA, Antônio Olímpio. **História e conceitos básicos sobre o racismo e seus derivados**. In: MUNANGA, Kabengele. **Superando o Racismo no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação / Secretaria de Educação Fundamental, 2004.

SANTOS, Joel Rufino. **O que é o Racismo?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1980. Coleção Primeiros Passos.

SILVA, Hédio. **Educação e Ações Afirmativas: entre a injustiça e simbólica e a injustiça econômica**. São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, Edival S. **Vigotski e o Materialismo Dialético: uma introdução aos fundamentos da Psicologia Histórico-Cultural**. Fadep, Pato Branco, 2005.

THEODORO, Mário & DELGADO Guilherme. **Política Social: Universalização ou Focalização – Subsídios para o debate**. Brasília: Boletim de Políticas Sociais do IPEA, 2003.

ANEXOS

II. Decreto N.º 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.

I – Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional IPHAN;

II – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;

III – Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV – Fundação Nacional do Índio FUNAI;

V – Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional; VI Fundação Cultural Palmares.

Parágrafo único. Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância com o conteúdo do relatório técnico.

Art. 9º Todos os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e notificações a que se refere o art. 7º, para oferecer contestações ao relatório, juntando as provas pertinentes.

Parágrafo único. Não havendo impugnações ou sendo elas rejeitadas, o Incra concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Art. 10. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o Incra e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título.

Art. 11. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o Incra, o Ibama, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado.

Art. 12. Em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o Incra encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação.

Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comissão, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.

§ 1º Para os fins deste Decreto, o Incra estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, operando as publicações editalícias do art. 7º efeitos de comunicação prévia.

§ 2º O Incra regulamentará as hipóteses suscetíveis de desapropriação, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem.

Art. 14. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, o Incra acionará os dispositivos administrativos e legais para o reassentamento das famílias de agricultores pertencentes à clientela da reforma agrária ou a indenização das benfeitorias de boa-fé, quando couber.

Art. 15. Durante o processo de titulação, o Incra garantirá a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos nas questões surgidas em decorrência da titulação das suas terras.

Art. 16. Após a expedição do título de reconhecimento de domínio, a Fundação Cultural Palmares garantirá assistência jurídica, em todos os graus, aos remanescentes das comunidades dos quilombos para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares prestará assessoramento aos órgãos da Defensoria Pública quando estes órgãos representarem em juízo os interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos, nos termos do art. 134 da Constituição.

Art. 17. 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.

Parágrafo único. As comunidades serão representadas por suas associações legalmente constituídas.

Art. 18. Os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, encontrados por ocasião do procedimento de identificação, devem ser comunicados ao IPHAN.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares deverá instruir o processo para fins de registro ou tombamento e zelar pelo acautelamento e preservação do patrimônio cultural brasileiro.

Art. 19. Fica instituído o Comitê Gestor para elaborar, no prazo de noventa dias, plano de etnodesenvolvimento, destinado aos remanescentes das comunidades dos quilombos, integrado por um representante de cada órgão a seguir indicado:

I – Casa Civil da Presidência da República;

II – Ministérios:

a) da Justiça;

b) da Educação;

c) do Trabalho e Emprego;

d) da Saúde;

e) do Planejamento, Orçamento e Gestão;

f) das Comunicações;

g) da Defesa;

h) da Integração Nacional;

- i) da Cultura;
- j) do Meio Ambiente;
- k) do Desenvolvimento Agrário;
- l) da Assistência Social;
- m) do Esporte;
- n) da Previdência Social;
- o) do Turismo;
- p) das Cidades;

III – do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;

IV – Secretarias Especiais da Presidência da República:

- a) de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;
- b) de Aquicultura e Pesca; e
- c) dos Direitos Humanos.

§ 1º O Comitê Gestor será coordenado pelo representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 2º Os representantes do Comitê Gestor serão indicados pelos titulares dos órgãos referidos nos incisos I a IV e designados pelo Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

§ 3º A participação no Comitê Gestor será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 20. Para os fins de política agrícola e agrária, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura.

Art. 21. As disposições contidas neste Decreto incidem sobre os procedimentos administrativos de reconhecimento em andamento, em qualquer fase em que se encontrem.

Parágrafo único. A Fundação Cultural Palmares e o Incra estabelecerão regras de transição para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores à publicação deste Decreto.

Art. 22. A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pelo Incra far-se-ão sem ônus de qualquer espécie, independentemente do tamanho da área. Parágrafo único. O Incra realizará o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos em formulários específicos que respeitem suas características econômicas e culturais.

Art. 23. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas neste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

Art. 24. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revoga-se o Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001.

Brasília, 20 de novembro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUÍZ INÁCIO LULA DA SILVA

Gilberto Gil

Miguel Soldatelli Rossetto

José Dirceu de Oliveira e Silva

III. Instrução Normativa N.º 16, de 24 de março de 2004

Aprovada pela Resolução/CD nº 6/2004 – D.O.U nº 78, de 26.4.2004, seção 1, p.64

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.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 18 do Regimento Interno, aprovado pelo Decreto 5.011/2004:

DO OBJETIVO

Art. 1º Estabelecer procedimentos do processo administrativo, para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos Remanescentes de Comunidades dos Quilombos.

DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 2º As ações objeto da presente Instrução Normativa têm como fundamento legal:

- Artigo 68 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- Artigos 215 e 216 da Constituição Federal;
- Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964;
- Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966;
- Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992;
- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e alterações posteriores;
- Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.
- Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003
- Convenção Internacional nº 169, da Organização Internacional do Trabalho – OIT

DA CONCEITUAÇÃO

Art. 3º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnicoraciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Art. 4º Consideram-se terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos toda a terra utilizada para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural, bem como as áreas detentoras de recursos ambientais necessários à preservação dos seus costumes, tradições, cultura e lazer, englobando os espaços de moradia e, inclusive, os espaços destinados aos cultos religiosos e os sítios que contenham reminiscências históricas dos antigos quilombos.

DAS COMPETÊNCIAS DE ATUAÇÃO

Art. 5º Compete ao Incra a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º As atribuições contidas na presente Instrução serão coordenadas e supervisionadas pela Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário – SD e executadas pelas Superintendências Regionais – SR e Unidades Avançadas – UA do Incra, através de Divisão Técnica, grupos ou comissões constituídas através de ordem de serviço do Superintendente Regional.

§ 2º Fica garantida a participação dos Gestores Regionais e dos Asseguradores do Programa de Promoção da Igualdade em Gênero, Raça e Etnia da Superintendência Regional em todas as fases do processo de regularização das áreas das Comunidades Remanescentes de Quilombos.

§ 3º A Superintendência Regional do Incra poderá, sempre que necessário, estabelecer convênios, contratos e instrumentos similares com órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, organizações não-governamentais e entidades privadas, observada a legislação pertinente.

DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA ABERTURA DO PROCESSO

Art. 6º O processo administrativo terá início por requerimento de qualquer interessado, das entidades ou associações representativas de quilombolas ou de ofício pelo Incra, sendo entendido como simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou reduzido a termo por representante do Incra, quando o pedido for verbal.

§ 1º A comunidade ou o interessado deverá apresentar informações sobre a localização da área objeto de identificação.

§ 2º À Superintendência Regional incumbe fornecer à SD, de forma sistemática, as informações concernentes aos pedidos de regularização das áreas remanescentes das Comunidades de Quilombos e dos processos em curso com vistas à inclusão dos dados no Sistema de Obtenção de Terras – SISOTE e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA, para monitoramento e controle.

RECONHECIMENTO

Art. 7º A caracterização dos remanescentes das Comunidades de Quilombos será atestada mediante autodefinição da comunidade.

§ 1º A autodefinição será demonstrada através de simples declaração escrita da comunidade interessada ou beneficiária, com dados de ancestralidade negra, trajetória histórica, resistência à opressão, culto e costumes.

§ 2º A autodefinição da Comunidade deverá confirmada pela Fundação Cultural Palmares – FCP, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do §4º, do artigo 3º, do Decreto 4.887/2003.

§ 3º O processo que não contiver a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos da FCP será remetido pelo Incra, por cópia, àquela fundação para as providências de registro, não interrompendo o prosseguimento administrativo respectivo.

IDENTIFICAÇÃO E DELIMITAÇÃO

Art. 8º A verificação do território reivindicado será precedida de reuniões com a comunidade e contará com a participação dos seus representantes e dos técnicos da Superintendência Regional do Incra, no trabalho e na apresentação dos procedimentos que serão adotados.

Art. 9º A identificação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos consiste na caracterização espacial da área ocupada pela comunidade e será realizada mediante Relatório Técnico de Identificação, elaborado pela Superintendência Regional, a partir da indicação feita pela própria comunidade, além de estudos técnicos e científicos já existentes, encaminhados ao Incra com anuência da comunidade.

DA ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO TÉCNICO

Art. 10. O Relatório Técnico de Identificação será elaborado pela Divisão Técnica e se dará pelas seguintes etapas.

I – levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas e históricas, junto às Instituições públicas e privadas (Secretaria de Patrimônio da União – SPU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, Ministério da Defesa, Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Institutos de Terra etc.);

II – Planta e memorial descritivo do perímetro do território;

III – Cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos, utilizando-se o formulário específico do SIPRA e contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) Composição familiar.

b) Idade, sexo, data e local de nascimento e filiação de todos.

c) Tempo de moradia no local (território)

d) Atividade de produção principal, comercial e de subsistência.

IV – Cadastramento dos demais ocupantes e presumíveis detentores de título de domínio relativos ao território pleiteado, observadas as mesmas informações contidas nas alíneas “a” a “d” do inciso III;

V – Levantamento da cadeia dominial completa do título de domínio e outros documentos inseridos no perímetro do território pleiteado;

VI – Parecer conclusivo sobre a proposta de território e dos estudos e documentos apresentados pelo interessado por ocasião do pedido de abertura do processo;

PUBLICIDADE

Art. 11. A Superintendência Regional, após concluir os trabalhos de identificação, delimitação e levantamentos ocupacional e cartorial, publicará por duas vezes consecutivas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federativa o extrato do edital de reconhecimento dos Remanescentes de Comunidades de Quilombos e notificação da realização de vistoria aos presumíveis detentores de título de domínio, ocupantes, confinantes e demais interessados nas áreas objeto de reconhecimento, contendo as seguintes informações:

I – denominação do imóvel ocupado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos;

II – circunscrição judiciária ou administrativa em que está situado o imóvel;

III – limites, confrontações e dimensão constantes do memorial descritivo das terras a serem tituladas; e

IV – títulos, registros e matrículas eventualmente incidentes sobre as terras consideradas suscetíveis de reconhecimento e demarcação.

§ 1º A publicação do extrato do edital será afixada na sede da prefeitura municipal onde está situado o imóvel.

§ 2º A Superintendência Regional notificará os ocupantes e confinantes, não detentores de domínio, identificados no território pleiteado, para apresentar recurso.

PRAZO DE CONTESTAÇÃO

Art. 12. Os interessados terão o prazo de noventa dias, após a publicação e as notificações, para oferecer recurso contra a conclusão do relatório, juntando as provas pertinentes, encaminhando-as para as Superintendências Regionais e ou Unidades Avançadas do Incra, que as recepcionará para subseqüentes encaminhamentos.

Parágrafo único. Para este fim, entende-se como provas pertinentes o previsto em lei, cujo ônus fica a cargo do recorrente.

CONSULTA ÀS ÓRGÃOS E ENTIDADES

Art. 13. Após os trabalhos de identificação e delimitação, conforme disposto no artigo 8º, do Decreto 4.887, de 20/11/2003, concomitantemente com a publicação do edital, a Superintendência Regional do Incra remeterá o Relatório Técnico de Identificação aos órgãos e entidades abaixo relacionados, para, no prazo comum de trinta dias, apresentar manifestação sobre as matérias de suas respectivas competências:

I – Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional – IPHAN;

II – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;

III – Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

IV – Fundação Nacional do Índio – FUNAI;

V – Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional;

VI – Fundação Cultural Palmares.

§ 1º No caso dos incisos V e VI, a Superintendência Regional procederá a consulta através da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário.

§ 2º Expirado o prazo e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, dar-se-á como tácita a concordância sobre o conteúdo do relatório técnico.

DA ANÁLISE DA SITUAÇÃO FUNDIÁRIA DOS TERRITÓRIOS PLEITEADOS

Art. 14. A Superintendência Regional fará análise da situação fundiária dos territórios pleiteados, considerando a incidência de títulos públicos e privados, conforme descrições a seguir:

I – Quando as terras ocupadas por Remanescentes das Comunidades dos Quilombos incidirem sobre terrenos de marinha, a Superintendência Regional através da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário encaminhará os documentos à Secretaria do Patrimônio da União SPU para a expedição do instrumento de titulação;

II – Quando as terras ocupadas por Remanescentes das Comunidades dos Quilombos estiverem sobrepostas à unidade de conservação constituída, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, a Superintendência Regional, através da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário, adotará as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, ouvidos o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – Ibama, a Secretaria-Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a Fundação Nacional do Índio – FUNAI e a Fundação Cultural Palmares;

III – Constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem em terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a Superintendência Regional proporá a celebração de convênio com aquelas unidades da Federação para execução dos procedimentos e encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação;

IV – Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua obtenção.

V – Constatado a incidência nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos de área de posse particular de domínio da União, será feita a abertura de processo administrativo para retomada da área em nome do poder público;

VI – Para os fins desta Instrução, o Incra estará autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular, após as publicações editalícias do art. 11 para efeitos de comunicação prévia.

DA MEDIÇÃO E DEMARCAÇÃO

Art. 15. Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados no relatório técnico, devendo ser obedecidos os procedimentos contidos na Norma Técnica para Georeferenciamento de Imóveis Rurais, aprovada pela Portaria/Incra/P/Nº 1.101, de 19 de novembro de 2003, e demais atos regulamentadores expedidos pelo Incra em atendimento a Lei 10.267/01.

Parágrafo único. Fica facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas oriundas do processo demarcatório, desde que atendidas as normas e instrução estabelecidas pelo Incra.

DA TITULAÇÃO

Art. 16. Não havendo impugnações ou sendo elas indeferidas, a Superintendência Regional concluirá o trabalho de titulação da terra ocupada pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, mediante aprovação em assembléia.

Art. 17. A titulação será reconhecida mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades, em nome de suas associações legalmente constituídas, sem qualquer ônus financeiro, com obrigatoria inserção de cláusula de inalienabilidade,

imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devidamente registrado no Serviço Registral da Comarca de localização das áreas.

Parágrafo único. Aos remanescentes de comunidades de quilombos fica facultada a solicitação da emissão de Título de Concessão de Direito Real de Uso, em caráter provisório, enquanto não se ultima a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio, para que possam exercer direitos reais sobre o território que ocupam. A emissão do Título de Concessão de Direito Real de Uso não desobriga a concessão do Título de Reconhecimento de Domínio.

Art. 18. A expedição do título e o registro cadastral a ser procedido pela SR far-se-ão sem ônus de qualquer espécie aos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, independentemente do tamanho da área.

REASSENTAMENTO

Art. 19. Verificada a presença de ocupantes nas terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, a Superintendência Regional providenciará o reassentamento das famílias de agricultores que preencherem os requisitos da legislação agrária.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 20. Os procedimentos administrativos de reconhecimento dos remanescentes das comunidades dos quilombos em andamento, em qualquer fase em que se encontrem, passarão a ser regidos por esta norma.

Art. 21. A Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário, ouvida a Fundação Cultural Palmares, estabelecerá as regras de transição para a transferência dos processos administrativos e judiciais anteriores à publicação do Decreto 4.887/03, num prazo de 60 (sessenta dias) após publicação desta Instrução Normativa.

Art. 22. A Superintendência Regional promoverá o registro cadastral dos imóveis titulados em favor dos remanescentes das comunidades dos quilombos em formulários específicos.

Art. 23. Fica assegurada aos remanescentes das comunidades dos quilombos a participação em todas as fases do procedimento administrativo, bem como o acompanhamento dos processos de regularização em trâmite na Superintendência Regional, diretamente ou por meio de representantes por eles indicados.

Art. 24. As despesas decorrentes da aplicação das disposições contidas nesta Instrução correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual para tal finalidade, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento.

Art. 25. A Superintendência Regional, através da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário, encaminhará à Fundação Cultural Palmares, com vistas ao IPHAN, todas as informações relativas ao patrimônio cultural, material e imaterial, contidos no Relatório Técnico de identificação territorial, para efeito de destaque e tombamento.

Art. 26. A Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário manterá o MDA, Seppir e Fundação Cultural Palmares informados do andamento dos processos de regularização das terras de Remanescentes de Quilombos.

Rolf Hackbart

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA

Fazer Out

Informações Bolsa Família

Brasil

Data de Referência

INFORMAÇÕES GERAIS	População Total (estimativa IBGE 2004)	182.062.687	
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Bolsa Família (com base em dados do IBGE 2004)	11.102.770	
	Estimativa Famílias Pobres - Perfil Cadastro Único (com base em dados do IBGE 2004)	16.068.232	

CADASTRO ÚNICO	Total de Famílias Cadastradas	16.618.080	
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Bolsa Família*	13.373.255	
	Total de Famílias Cadastradas - Perfil Cadastro Único**	16.447.985	

BENEFÍCIOS Contemplam os benefícios liberados até o momento da geração da folha de pagamento, podendo não corresponder à situação mais recente dos benefícios.	Número de Famílias Beneficiárias do Bolsa Família - Benefício Liberado	11.086.369	
	Número de Famílias Beneficiárias do Bolsa Escola - Benefício Liberado	1.218	
	Número de Famílias Beneficiárias - Bolsa Alimentação - Benefício Liberado	62	
	Número de Famílias Beneficiárias do Auxílio-Gás - Benefício Liberado	269.595	
	Número de Famílias Beneficiárias do Cartão Alimentação- Benefício Liberado	18.386	

*Famílias com renda *per capita* mensal de até R\$120,00 e que atendem aos critérios de concessão de benefícios do Bolsa Família.
 **Famílias com renda *per capita* mensal de até 1/2 salário mínimo.



UF:	TODAS	Programa social:	PROGRAMA BOLSA FAMILIA
Folha de pagamento:	06/2008		

UF	Qtde. municípios atendidos	Qtde. famílias atendidas
AC	22	57.953
AL	102	355.769
AM	62	223.980
AP	16	40.123
BA	417	1.421.087
CE	184	899.335
DF	1	38.200
ES	78	186.866
GO	246	260.995
MA	217	742.044
MG	853	1.066.152
MS	78	111.989

MT	141	130.095
PA	143	541.618
PB	223	417.052
PE	185	918.828
PI	223	370.194
PR	399	395.216
RJ	92	507.092
RN	167	302.028
RO	52	96.979
RR	15	33.662
RS	496	403.619
SC	293	129.058
SE	75	186.531
SP	645	1.092.775
TO	139	107.332
Qtde. total municípios atendidos		5.564
Qtde. total famílias atendidas		11.036.572