

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 9

ISSN 1808-0758

Os *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar discussões acerca das políticas e programas sociais. Este número traz um balanço das políticas implementadas pelo MDS e pela Seppir para as comunidades quilombolas. Os artigos apresentam os resultados da Chamada Nutricional Quilombola, a análise de pesquisas contratadas pela SAGI sobre ações específicas desenvolvidas no âmbito das áreas de Assistência Social, de Renda de Cidadania, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Articulação Institucional e também o primeiro diagnóstico nacional, elaborado pela Seppir, sobre as condições de vida dos remanescentes de quilombos. Esta publicação busca, assim, compilar dados e informações de práticas desenvolvidas pelo governo federal no atendimento às especificidades das comunidades quilombolas, de modo a integrar políticas essenciais para a promoção de sua inclusão social.

POLÍTICAS SOCIAIS E CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA: ESTUDOS SOBRE CONDIÇÕES DE VIDA NAS COMUNIDADES E SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS



Ministério do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola:
estudos sobre condições de vida nas comunidades e
situação nutricional das crianças**

Brasília, 2008

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Patrus Ananias

Secretária Executiva
Arlete Sampaio

Secretária Executiva Adjunta
Rosilene Cristina Rocha

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação
Laura da Veiga

Secretário de Articulação Institucional e Parcerias
Ronaldo Coutinho Garcia

Secretária Nacional de Renda de Cidadania
Rosani Cunha

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Onaur Ruano

Secretária Nacional de Assistência Social
Ana Lúgia Gomes

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
SECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Laura da Veiga; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO: Diana Oya Sawyer; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO E RECURSOS TECNOLÓGICOS: Roberto Wagner da Silva Rodrigues; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS E SOCIAIS: Aíla Vanessa de Oliveira Cançado.

Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 9

ISSN 1808-0758

Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O texto publicado nesta edição traz os resultados da Chamada Nutricional Quilombola e uma análise das políticas sociais direcionadas às comunidades quilombolas.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 9 (2008)-
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005-
142 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social. Brasil. 2. Políticas públicas. Brasil. 3. Quilombolas.
Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de
Avaliação e Gestão da Informação.

CDD 330.981
CDU 304(81)

Tiragem: 2.000 exemplares

Impressão: Gráfica Brasil

Coordenação editorial: Monica Rodrigues

Equipe: Marcelo Rocha, Renata Bressanelli, René Couto e Tatiane de Oliveira

Revisão: Renata Bressanelli, Carmela Zigoni, Maíra Tito, Teresa Lamounier, Leonor Pacheco e René Couto

Redação final: Renata Bressanelli, René Couto, Leonor Pacheco e Teresa Lamounier

Editoração: Marcus Freitas

Outubro de 2008

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | 4º andar | Sala 409

CEP: 70.054-906 | Brasília DF | Telefone (61) 3433-1501

<http://www.mds.gov.br>

Fome Zero: 0800-707-2003

Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: sagi.dfaps@mds.gov.br

APRESENTAÇÃO

Os povos e comunidades tradicionais exercem papel importante na conservação da biodiversidade e da cultura do país. Contudo, sua existência e seu trabalho não são conhecidos e reconhecidos por boa parte dos brasileiros. Ademais, até recentemente esses povos tinham pouco ou nenhum acesso aos serviços e políticas públicas governamentais.

Ciente dessa situação, em 2004, o governo federal criou a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), cabe à comissão “coordenar a implementação da Política Nacional”¹, lançada em 2007 para “promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.”

Este nono número do Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, publicado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), traz um balanço das políticas implementadas pelo MDS e pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) para as comunidades quilombolas.

Serão apresentados os resultados da Chamada Nutricional Quilombola e a análise de pesquisas contratadas pela SAGI sobre as ações implantadas pelo Ministério em três áreas: Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional e Renda de Cidadania (Bolsa Família e Cadastro Único).

As ações da Seppir são tratadas no artigo “Política Nacional de Quilombos: avanços e desafios”. Também divulgamos o primeiro diagnóstico nacional sobre as condições de vida nas comunidades quilombolas e um levantamento sobre as características sociais, econômicas, territoriais e culturais dos remanescentes de quilombos.

Este caderno busca estimular a reflexão, apontar caminhos e reafirmar o compromisso do governo federal de qualificar as políticas e programas implementados, com o objetivo de atingir eficiência e eficácia combinadas com equidade social.

¹Decreto nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-articulacao-institucional-e-parcerias/povos-e-comunidades-tradicionais-1/decreto_6040_2007_pnpct.pdf/view>. Acesso em: 16 jan 2008.

Patrus Ananias

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SUMÁRIO

- 1. POLÍTICA NACIONAL DE QUILOMBOS: AVANÇOS E DESAFIOS 9**
Givânia Maria da Silva
- 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DA CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA 15**
Leonor Maria Pacheco Santos, Rômulo Paes-Sousa, Lucélia Luiz Pereira, Flávia Conceição Santos Henrique, Micheli Dantas Soares, Dionara Borges Andreani Barbosa, José Iturri de la Mata, Luís Marcelo Carvano, Sandra Simone Morais Pacheco, Grupo de Pesquisa da Chamada Nutricional Quilombola
- 3. CARACTERIZAÇÃO SOCIOCULTURAL DAS COMUNIDADES INCLUÍDAS NA CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA 27**
Lucélia Luiz Pereira, Bianca Martins Bastos, Helena Oliveira Silva, Bárbara Oliveira Souza, Genny Ayres, Ester Monteiro, Josilene Brandão, Marina Sidrim Teixeira
- 4. DIAGNÓSTICO DAS CONDIÇÕES DE VIDA NAS COMUNIDADES INCLUÍDAS NA CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA 37**
Helena Oliveira Silva, Bárbara Oliveira Souza, Leonor Maria Pacheco Santos
- 5. CHAMADA NUTRICIONAL: UMA AVALIAÇÃO NUTRICIONAL DE CRIANÇAS QUILOMBOLAS DE 0 A 5 ANOS 55**
José Augusto Taddei, Fernando Colugnati, Fernanda Cobayashi
- 6. DESAFIOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O CASO DAS AÇÕES EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS 67**
Lea Rocchi Sales, Sabrina Ionata de Oliveira, Marco Aurélio Loureiro
- 7. OS QUILOMBOLAS DENTRO DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS PARA GRUPOS POPULACIONAIS ESPECÍFICOS 77**
Antônio Márcio Buainain, Pedro Luiz Barros Silva, Regina Hirata, Rodrigo Coelho
- 8. AÇÕES ESTRUTURANTES QUILOMBOLAS - RESULTADOS GERAIS DA AVALIAÇÃO 95**
André Augusto Brandão, Marco Aurélio Alcântara, Salete Da Dalt, Vitor Hugo Gouveia

9. CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: AVANÇOS E DESAFIOS 105

Ana Lígia Gomes, Aidê Cançado Almeida, Mariana López Matias,
Priscilla Maia de Andrade

10. ARTICULAÇÃO E PARCERIAS EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS 119

Heliana Kátia Tavares Campos, Aderval Costa Filho

11. AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO CADASTRO ÚNICO E AO BOLSA FAMÍLIA 131

Rosani Cunha, Othília Maria Baptista de Carvalho,
Aline Diniz Amaral

1. POLÍTICA NACIONAL DE QUILOMBOS: AVANÇOS E DESAFIOS

*Givânia Maria da Silva*¹

De acordo com a definição legal, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003). São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

Foi a partir da inserção do tema quilombo na Constituição brasileira, nos artigos 215 e 216 e no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que essa categoria passou a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro. Assim, pela primeira vez no país, é colocada a obrigatoriedade do Estado brasileiro para com as comunidades quilombolas. O desconhecimento, ou melhor, a negação da existência das comunidades quilombolas e de todos e quaisquer tipos de direitos por tanto tempo aprofundou de forma brutal as marcas da escravidão.

A Comissão Estadual de Quilombos de Pernambuco considera que foi a partir da Constituição de 1988 que o movimento quilombola assumiu sua própria representação, pautado em uma ação mais emergente por parte do poder público. No entanto, segundo a comissão, a implementação de políticas que favoreçam e recuperem os danos causados pelo próprio Estado brasileiro tem sido ainda muito tímida.

A ausência de qualquer ação do Estado nesses territórios fez com que, por muitos anos, se desobrigasse a gestão pública, nos diversos níveis, de promover e reconhecer não apenas a existência, mas a grande contribuição que essas populações deram e vêm dando para a manutenção de valores culturais, organizativos e de preservação da natureza. Portanto, as políticas não foram pensadas para inserir as comunidades quilombolas, ficando estas longe de qualquer assistência por parte do Estado. No entanto, as comunidades sempre se mantiveram organizadas e resistiram por séculos, guardando entre si um conjunto de valores ainda desconhecido: seus modelos de organização, as manifestações culturais, suas riquezas naturais, as formas de produzir e de se relacionar com a natureza, suas tecnologias para lidar com terra, seus modelos de gestão, não só das terras, mas do conjunto de coisas existentes nesses territórios, o significado que têm seus entes queridos, seus deuses e suas crenças.

¹ Foi subsecretária de Políticas para Comunidades Tradicionais da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. É liderança quilombola e vereadora pelo PT em Salgueiro - PE.

A herança adquirida por meio dos diversos processos que as comunidades quilombolas criaram para resistir à escravidão transformaram-nas em referência de lutas e resistências, inclusive, sem a presença do Estado e tendo que encontrar suas próprias formas organizativas e de sobrevivência nesses territórios. Se por um lado as comunidades, vivendo longe dessas interferências, estavam afastadas de muitos benefícios das políticas básicas como saúde, educação, programas sociais; por outro lado, elas foram capazes de se manter em seus territórios e criar seus próprios modelos de sobrevivência e resistência.

Ainda é muito recente a presença do Estado nas comunidades quilombolas, o que em muitos casos ocasionou choques, por não serem compatíveis as normas do Estado com as normas das comunidades estabelecidas durante séculos. Em outras palavras, a estrutura do Estado não foi pensada para absorver as comunidades quilombolas como partes, não só do ponto de vista numérico, mas da sua real existência. A prova disso é que ainda se trabalha com números aproximados, o que quer dizer: ainda não se sabe ao certo quem e quantos são, a verdadeira cartografia das comunidades quilombolas.

Só a partir de 1995, com a realização do 1º Encontro Nacional das Comunidades Quilombolas, ocorrido em Brasília, e com a criação da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), originou-se o primeiro documento solicitando a regularização dos territórios das comunidades quilombolas e a implementação de políticas para essas populações. Assim, foi nesse período que o tema quilombo entrou em pauta.

Muito embora o movimento tenha pautado de forma sistemática a atuação do Estado com o intuito de diminuir os danos já causados pela sua ausência, só a partir de 2003, com criação da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir) e do Decreto n.º 4.887/2003, que trata da regularização das comunidades, seguidos da criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ), coordenado pela Seppir, é que o Estado, de forma mais estruturada, começa a buscar formas de dar respostas às demandas dessa população específica, que aguarda por essas ações há séculos.

A entrada neste último período dá-se pela constatação, discutida na esfera pública, de que o colonialismo, longe de ter terminado com a independência, continuou sob outras formas mas sempre em coerência com o seu princípio matricial: o racismo como uma forma de hierarquia social não intencional porque assente na desigualdade natural das raças. Esta constatação pública é o primeiro passo para se iniciar a viragem descolonial, mas esta só ocorrerá se o racismo for confrontado por uma vontade política desracializante firme e sustentável. A construção dessa vontade política é um processo complexo mas tem a seu favor, não só um punhado de convenções internacionais, como também e, sobretudo, a força política dos movimentos sociais protagonizados pelas vítimas

inconformadas da discriminação racial. A viragem descolonial para ser eficaz, tem de ocorrer no Estado e na sociedade, no espaço público e no espaço privado, no trabalho e no lazer, na educação e na saúde. É, pois, um processo civilizatório, tão complexo quanto irreversível (SANTOS, 2006).

Essa reflexão nos ajuda a entender a nova orientação política apontada pelo movimento e absorvida e liderada pelo governo Lula, que é de ter as comunidades quilombolas como público prioritário para o atendimento e a inserção nas políticas governamentais. Essa ação trouxe um conjunto de responsabilidades que envolvem não apenas o governo federal, mas todas as instâncias da administração pública. O objetivo geral do PBQ é promover a melhoria da qualidade de vida das comunidades quilombolas. Seus objetivos específicos são: efetivar a regularização fundiária dessas comunidades; oportunizar seu acesso a infra-estrutura e serviços; promover seu desenvolvimento sustentável, oportunizando a geração de trabalho e renda e respeitando suas especificidades; estimular seu fortalecimento institucional e sua participação no exercício do controle social e também atuar como indutor nas gestões estaduais e municipais, visando cada vez mais a criação de mecanismos e organismos que se pautem na efetivação de políticas de promoção de igualdade racial em nosso país.

O PBQ foi incorporado ao Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e vem ganhando força para 2008-2011, o que possibilita uma melhor estruturação dentro dos ministérios e na relação com os municípios e estados da Federação para a sua execução com muitas conquistas e desafios.

AVANÇOS E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PARA COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Em primeiro lugar, explicita-se que esses dois aspectos, avanços e desafios, têm como referência o ano de 2003. É bom lembrar que nesse ano o governo brasileiro reconhecia apenas 724 comunidades quilombolas. Hoje são 3.524 reconhecidas e 1.170 certificadas. No entanto, não havia qualquer sistematização de ações dentro do governo que pudesse ser entendida como política pública. Obviamente, é um tempo curto para o governo mensurar os resultados, e longo para as comunidades sentirem de forma mais visível os efeitos dessa política.

Faz-se necessário reconhecer que houve avanços nas políticas públicas para os quilombolas, não apenas de instâncias de gestão e coordenação, mas, sobretudo, de diferenciações orçamentárias e critérios de inserção. Como exemplos citam-se o Programa Bolsa Família, em que a presença dos quilombolas no município faz com que ele tenha suas metas aumentadas para atendê-los; o Programa de Saúde da Família, no qual se acrescenta 50% para as equipes implantadas em comunidades quilombolas; os recursos para saneamento básico; o Programa Nacional de Alimentação Escolar,

que aporta recursos *per capita* diferenciados para escolas quilombolas; e o esforço da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação em disponibilizar recursos por meio de resoluções para atender os municípios onde há comunidades quilombolas, visando diminuir o débito com a educação a essas populações.

Tudo isso fez com que o governo sistematizasse e reforçasse o PBQ e a política para quilombos, criando a Agenda Social Quilombola, ação de governo planejada que destina recursos para as comunidades, por meio dos Territórios da Cidadania, do Ministério de Desenvolvimento Agrário, e que prevê a efetivação das políticas de forma a atender em um tempo mais curto as demandas já apresentadas. Acredita-se que esse mecanismo seja capaz de reduzir as desigualdades e promover a interação entre os poderes, bem como, consolidar políticas de inclusão das comunidades quilombolas nas ações governamentais.

A Agenda Social Quilombola, lançada em 20 de novembro de 2007, reúne um conjunto de ações nos ministérios que sem dúvida são importantes para as comunidades e para o Brasil. Esse mecanismo criado pelo governo federal consolidará um outro sistema de aplicação de recursos e gestão das políticas para os quilombolas, bem como outra relação dos governos federal, estadual e municipal. Acredita-se que a partir de 2003 o movimento quilombola ganhou visibilidade dentro do governo, o que impulsionou as ações realizadas até então.

Por fim, ressalta-se que mesmo com todas essas ações que já se percebem da política para quilombos, ainda se tem muitos caminhos a percorrer. Primeiro faz-se necessário unir esforços para dotar o país de dispositivos legais que possibilitem a implementação de políticas para as comunidades quilombolas, a exemplo da aprovação do Estatuto da Promoção da Igualdade Racial. Destaca-se também a necessidade de que os gestores reconheçam a importância dessa política, identificando responsabilidades e assumindo compromissos com sua implementação; de criar mecanismos que agilizem o acesso dos municípios a essas políticas; de que as comunidades se fortaleçam para monitorar as ações do poder público; de avançar no processo de regularização das comunidades quilombolas, desenvolvendo nessas comunidades condições de gerar trabalho com renda, saindo do quadro de miserabilidade em que se encontram algumas delas.

Concluindo, coloca-se a necessidade de reduzir os índices de mortalidade infantil e de desnutrição hoje instalados - conforme retratam os resultados da Chamada Nutricional Quilombola, relatados no artigo 5 desta publicação - visando diminuir as desigualdades sociais e promover a geração de trabalho e renda. Quanto ao desenvolvimento das terras e das condições de vida dos quilombolas, essa deverá ser uma tarefa de todos e todas. E para que isso seja possível, é preciso que cada vez mais políticas sejam implantadas respeitando as características dessas comunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Decreto n. 4887, 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 artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 4, 21 nov. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007 do governo federal**. Brasília, DF, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. As dores do pós-colonialismo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 21 ago. 2006.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS DA CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA

Leonor Maria Pacheco Santos¹

Rômulo Paes-Sousa²

Lucélia Luiz Pereira³

Flávia Conceição Santos Henrique³

Micheli Dantas Soares³

José Iturri de la Mata³

Dionara Borges Andreani Barbosa⁴

Luís Marcelo Carvano⁵

Sandra Simone Morais Pacheco⁶

Grupo de Pesquisa da Chamada Nutricional Quilombola⁷

INTRODUÇÃO

De acordo com a Instrução Normativa n.º 16, de 24 de março de 2004, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra/MDA),

consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnicos-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.⁸

Não existe hoje um consenso sobre o número de comunidades quilombolas no Brasil. As diferenças numéricas podem, em parte, ser devidas aos diversos critérios atribuídos pelos diferentes órgãos governamentais ao reconhecimento dessas comunidades. Nesse sentido, a Fundação Cultural Palmares (FCP), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), além dos levantamentos realizados por Rafael Sanzio, da Universidade de Brasília (UnB) e da Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), atribuem números que variam de 724 a 3.524 comunidades quilombolas existentes no país. Alguns levantamentos incluem comunidades de quilombos urbanos.

Dessa forma, as pesquisas aqui apresentadas tiveram caráter pioneiro, uma vez que não existe no Brasil um diagnóstico nacional do perfil socioeconômico das famílias quilombolas e nem da situação nutricional das crianças quilombolas. A situação nutricional é um instrumento importante, por um lado, para dar subsídios à tomada de decisão no que diz respeito às políticas públicas voltadas para o bem-estar social, principalmente as que têm como objetivo garantir a segurança alimentar e nutricional

¹Coordenadora Geral de Avaliação e Monitoramento de Demanda da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS.

²Foi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) até maio de 2007.

³Consultores da SAGI/MDS.

⁴Assessora Técnica da SAGI/MDS.

⁵Laboratório de Análises Econômicas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

⁶Universidade do Estado da Bahia.

⁷Grupo de Pesquisa da Chamada Nutricional Quilombola: Ana Lúcia da Silva Rezende (SES/PA); Ana Lúcia e Silva Mamede (SES/CE); Apolônia Maria Tavares Nogueira (UFPI); Carmen Viana Ramos (SES/PI); Clélia de Oliveira Lyra (UFRN); Daniela Souza Lima Campos (SES/MG); Deise Valério Vetromilla (SES/RS); Derlange Belizário Diniz (UECE); Diva de Lourdes Azevedo Fernandes (SES/CE); Eliane de Sousa Gadelha Almeida (SES/PB); Élide Bonomo (UFOP); Estelamaris Tronco Monego (UFG); Esther Lemos Zaborowski (ENSP); Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos (UFSC); Gildena Araujo Chagas Jaguar (SES/SE); Glaubia Rocha Barbosa Relvas (SES/MT); Haroldo da Silva Ferreira (UFAL); João Alberto Cardoso Silveira (UFS); Joelma Cunha Marinho Atayde (SES/AL); Juzilene

Lopes da Silva (SESA/PI); Leda Teixeira Correa Gonçalves (SES/MT); Luciene Burlandy Campos Alcântara (UFF); Madalena Maria Ribeiro Marques (SES/RJ); Maisa Cruz Martins (ANS); Maria Alice Vieira Lantmann (SES/RS); Maria Aparecida de Almeida Cruz (SES/MS); Maria Balbina Claudina Picanço (SES/AP); Maria Beatriz Monteiro de Castro Lisboa (SES/MG); Maria Beatriz Pragana Dantas (UFPB); Maria Cláudia da Costa Montal (SES/BA); Maria Janaína Cavalcante Nunes (SES/GO); Maria Tereza Borges Araújo Frota (UFMA); Maurício Soares Leite (UFSC); Mônica Leila Portela de Santana (UFBA); Mônica Maria Osório de Cerqueira (UFPE); Patrícia Bonilauri Sens (SES/PR); Paula Cristina Rocha da Silva (SES/ES); Pedro Makumbundu Kitoko (Faculdade Salesiana de Vitória); Polyana Selvatici da Silva (SES/ TO); Renato Luiz Carpanedo (SES/ES); Rijane Maria de Andrade Barros dos Santos (SES/PE); Rísia Cristina Egito de Menezes (SES/PE); Rodrigo Pinheiro de Toledo Vianna (UFPB); Rosa Maria Dias (UFPA); Rosana Maffessoni Driessen (SES/SC); Sílvia Cristina Konno (NUPENS/USP); Sílvia Regina Dias Médici Saldiva (Instituto de Saúde/SES/SP); Simone Costa Guadagnin (UnB); Simone Jogaib Daher (SES/ES); Sueli Rosina Tonial (UFMA); Violeta Maria Soares Filgueiras (SES/MA); Zoraia Bandeira de Melo Costa Lima (SES/RN).

⁸A Instrução Normativa n° 16, de 24 de março de 2004, regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes de quilombos de que trata o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

e, por outro lado, para auxiliar na avaliação de impacto dessas políticas. A relevância de tal instrumento está no reconhecimento de que o estado nutricional permite que um grupo populacional seja observado no que toca à sua condição de vida e padrão de morbidade. Em nome disso, os inquéritos nutricionais tornam-se valiosos no momento de planejamento e avaliação das políticas públicas.

Foram realizados, no Brasil, três inquéritos nutricionais: o Estudo Nacional de Despesas Familiares (Endef), em 1974/1975; a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), em 1989, e a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), em 1995/1996. Uma comparação dos três inquéritos mostrou uma tendência de redução da prevalência de desnutrição e também um aumento na prevalência de obesidade. Destaca-se, no entanto, que os inquéritos referidos não representaram comunidades tradicionais, como por exemplo as comunidades quilombolas.

O objetivo da Chamada Nutricional Quilombola foi avaliar a situação nutricional das crianças quilombolas menores de cinco anos vacinadas na segunda etapa da Campanha Nacional de Vacinação de 2006, visando estabelecer/reestruturar políticas públicas e ações focalizadas para essa população.

A associação do estudo à Campanha Nacional de Vacinação justifica-se pela possibilidade de otimizar os recursos necessários à realização de uma investigação dessa envergadura. Desta forma, tal estudo permitiu a utilização da estrutura de mobilização social da campanha, que nas últimas décadas tem sido reconhecidamente exitosa, fazendo com que houvesse uma maior eficiência da ação. A descrição do desenvolvimento dessa estratégia no semi-árido (BRASIL, 2006) e a sua efetividade como instrumento de monitoramento da situação nutricional das crianças foram recentemente publicadas (SANTOS et al., 2008).

DESENHO DA AMOSTRA

O desenho do estudo foi do tipo transversal, incluindo as famílias quilombolas com crianças menores de cinco anos de idade que compareceram aos postos de vacinação em agosto de 2006, época da 2ª etapa da Campanha Nacional de Vacinação. A amostra da pesquisa foi desenhada para obter estimativa nacional, não sendo representativa por Unidade da Federação (UF). A unidade primária de amostragem foi a comunidade quilombola. Optou-se por um desenho de amostra com conglomeração em dois estágios. No primeiro foram selecionadas as comunidades participantes da amostra e no segundo estágio, a totalidade das famílias com crianças nessa faixa etária foi investigada.

Tendo em vista a inexistência de um registro consistente e atualizado sobre a quantidade de comunidades quilombolas no Brasil, optou-se inicialmente por utilizar como referência para a definição da amostra o mapeamento produzido em 1999 pelo Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica (Ciga) da UnB (Anjos, 1999). Tal cadastro era constituído de 843 comunidades, distribuídas em 22 estados.

Levando em consideração a multiplicidade de realidades sociais encontradas no país, decidiu-se realizar uma estratificação dentro do primeiro estágio de conglomeração. Essa estratificação foi baseada em três critérios: a UF na qual a comunidade estava localizada; o bioma - isto é, a área geográfica caracterizada por um tipo de vegetação dominante - onde a comunidade estava localizada e a existência ou não de título de posse da terra. Quanto ao tamanho da amostra, devido aos altos custos que uma pesquisa desse tipo envolve, deliberou-se por um tamanho de 60 comunidades, cuja distribuição respeitou a proporcionalidade existente no cadastro. Dessa forma, nas unidades da Federação onde havia entre uma e cinco foram sorteadas duas comunidades; nas que havia entre cinco e dez houve sorteio de quatro comunidades e nas que apresentavam proporcionalidade superior a dez foram selecionadas sete comunidades. A exceção foi o estado do Paraná, que só contava com uma comunidade quilombola. Na medida em que foi possível, tentou-se obter uma amostra auto-ponderada.

Para aumentar a transparência no processo de elaboração da amostra, decidiu-se que o sorteio das comunidades seria realizado na presença dos representantes quilombolas dos 22 estados. Dessa forma, todas as comunidades foram divididas em urnas que representavam as características de estratificação (22 unidades da Federação, oito biomas e uma titulação) e foi solicitado ao representante estadual que procedesse ao sorteio diante da plenária.

Posteriormente ao sorteio das 60 comunidades, com o início do planejamento do trabalho de campo, verificaram-se algumas inconsistências no cadastro. Os responsáveis pelo campo e o governo municipal ou os representantes dos municípios relatavam que determinadas comunidades não existiam, ou que não se encontravam no município informado. Diante da confirmação da não existência da comunidade, procedeu-se uma amostra de reposição baseada na unificação e validação dos cadastros de Anjos (1999) (n=843) e da Fundação Cultural Palmares (n=724). Mesmo alterando as probabilidades de seleção inicialmente estipuladas e não possuindo informações de biomas para todas as comunidades, essa solução foi a que melhor atendeu aos problemas que se apresentavam. A base resultante totalizou 946 comunidades remanescentes de quilombos, sendo 538 delas encontradas em ambos os cadastros.

Após a unificação dos cadastros, foi realizado sorteio para reposição de 14 comunidades em nove estados. As comunidades quilombolas que compuseram a amostra da pesquisa, por município e unidade da Federação, estão descritas na Tabela 1 e mapeadas na Figura 1.

O público-alvo da pesquisa foi o universo de famílias com crianças de 0 a 5 anos das comunidades selecionadas. Dessa forma, para garantir a participação de todas as crianças, após coletar dados nos dias previstos para vacinação, os pesquisadores realizaram visitas aos domicílios onde as crianças até cinco anos não haviam comparecido para coletar os dados da pesquisa.

Devido à grande quantidade de famílias com crianças de 0 a 5 anos existentes na comunidade de Conceição das Crioulas, em Salgueiro (PE), foi necessário trabalhar com uma subamostra. Nesse caso, a seleção foi feita considerando o número de crianças vacinadas em cada posto na Campanha de Vacinação de 2005 (amostragem sistemática). A seleção foi feita pelos pesquisadores de campo, no próprio local de vacinação. Sendo assim, a cada duas crianças uma participava da pesquisa.

Tabela 1 - Distribuição das comunidades quilombolas amostradas por UF, Brasil 2006

UF	Município	Comunidade
ALAGOAS	Delmiro Gouveia	Povoado da Cruz
	União dos Palmares	Muquém
AMAPÁ	Macapá	Curiaú
	Santana	Igarapé do Lago
	Cairú	Galeão
BAHIA	Itaguaçu da Bahia	Barreiro dos Negros
	Malhada	Jenipapo
	Morro do Chapéu	Barra dos Negros
	Santa Maria da Vitória	Monte Vidinha
	Sítio do Mato	Mangal Barro Vermelho
	Wenceslau Guimarães	Nova Esperança
CEARÁ	Baturité	Serra do Evaristo
	Iracema	Bastões
ESPÍRITO SANTO	Presidente Kennedy	Cacimbinha
	Santa Leopoldina	Retiro de Mangaraí
GOIÁS	Flores	Canabrava
	Monte Alegre	Kalunga
MARANHÃO	Alcântara	Ladeira
	Codó	Monte Cristo
	Itapecuru-Mirim	Tingidor
	Itapecuru-Mirim	Oiteiro dos Pretos
	Mirinzal	Frechal
	Presidente Juscelino	Juçaral dos Pretos
	São Bento	Iguarapiranga
MATO GROSSO	N. Sra. do Livramento	Mata Cavalo
	Vila Bela da Santíssima Trindade	Quariterê
MATO GROSSO DO SUL	Corguinho	Furnas da Boa Sorte
	Figueirão	Santa Tereza

Continua

Tabela 1 - continuação

UF	Município	Comunidade
MINAS GERAIS	Chapada Gaúcha	São Félix
	Três Pontas	Martinho Campos
PARÁ	Baião	Baixinha
	Capitão Poço	Narcisa
	Irituia	Boa Vista
	Santa Isabel	Mocambo
	Santarém	Bom Jardim
	Santarém	Saracura
	São Miguel do Guamá	N. Senhora de Fátima
PARAÍBA	Conde	Gurugi
	Santa Luzia	Talhado
PARANÁ	Guarapuava	Paiol da Telha
PERNAMBUCO	Salgueiro	Conceição das Crioulas
	Salgueiro	Contendas
PIAÚÍ	Amarante	Mimbó
	Queimada Nova	Tapuio
RIO DE JANEIRO	Angra dos Reis	Santa Rita do Brachuhi
	Quatis	Santana
RIO GRANDE DO NORTE	Lagoa de Velhos	Sítio dos Queimados
	Macaíba	Capoeira dos Negros
RIO GRANDE DO SUL	Maquiné	Morro Alto
	Palmares do Sul	Limoeiro
SANTA CATARINA	Campos Novos	Invernada dos Negros
	José Boiteux	Cafusos
SÃO PAULO	Cananéia	Mandira
	Eldorado	Ivaporanduva
	Itapeva	Jaó
	Salto de Pirapora	Cafundó
SERGIPE	Porto da Folha	Mocambo
	Tobias Barreto	Gongungí
TOCANTINS	Santa Rosa	Sucavão
	Santa Tereza de Tocantins	Barra da Aroeira

Fonte: Anjos, 1999

Figura 1: Distribuição geográfica das comunidades amostradas no Diagnóstico Nacional e na Chamada Nutricional, Brasil 2006



Fonte: Chamada Nutricional Quilombola 2006

COLETA DE DADOS

Instrumento

Para a coleta de dados empregou-se um questionário previamente testado em junho de 2005, durante a primeira fase da campanha de vacinação. O instrumento era sucinto, uma folha frente e verso, considerando as circunstâncias de abordagem da população em estudo (na fila da vacinação). No dia da Chamada o questionário foi aplicado pelo entrevistador ao responsável pelo cuidado diário da criança e incluía questões sobre escolaridade do(a) entrevistado(a) e do(a) chefe da família; acesso a bens básicos e a

benefícios sociais; número de refeições realizadas por dia pelos membros da família, de acordo com faixa etária; acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança; prática de aleitamento materno; realização de pré-natal; visita de Agente Comunitário de Saúde (ACS); participação no Programa Saúde da Família (PSF) etc.

Logística

A caracterização da situação nutricional das crianças pesquisadas foi estimada mediante a prevalência da desnutrição protéico-calórica, com base nos indicadores: peso/idade, altura/idade, peso/altura; a prevalência de sobrepeso com base no indicador peso/altura; a prevalência do baixo peso ao nascer; as taxas de indicadores de aleitamento materno propostas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). E ainda buscou-se identificar a frequência de recebimento de benefícios sociais das famílias das crianças investigadas.

No que diz respeito à pactuação política, a realização da Chamada Nutricional Quilombola foi planejada em conjunto com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o Unicef e a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq). A proposta também foi apresentada e debatida na Comissão Permanente de Segurança Alimentar e Nutricional das Populações Negras do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e com alguns conselheiros que participaram de reuniões preparatórias e da própria execução da Chamada Nutricional.

Além disso, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Saúde (MS) remeteram ofícios às autoridades municipais, de modo a informá-las sobre a execução da pesquisa e solicitando apoio técnico e logístico. Os contatos foram realizados, em sua maioria, com prefeitos e secretários municipais de saúde e de assistência social.

As secretarias estaduais de saúde, por meio da área técnica de alimentação e nutrição, coordenaram a pesquisa em nível estadual, juntamente com diversas universidades públicas e aquelas que atuam como Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde. Dessa forma, tiveram como atribuições: 1) recrutamento e seleção de profissionais e formandos dos cursos da área de saúde para serem pesquisadores de campo e supervisores nos municípios; 2) capacitação dos técnicos; 3) contato com as secretarias municipais de saúde para recrutamento de profissionais, técnicos e auxiliares de saúde para compor a equipe local responsável pela coleta de dados; 4) Articulação e convencimento das autoridades locais para que os municípios proporcionassem apoio logístico à Chamada Nutricional. Destaca-se que o envolvimento das 22 secretarias estaduais de saúde bem como de todos os municípios incluídos na amostra fez com que a Chamada proporcionasse uma extensa rede de apoio para a coleta de dados.

Seleção e capacitação dos entrevistadores

Como descrito, foi selecionada uma equipe de profissionais de saúde ou formandos da área de saúde, que executou a capacitação das equipes locais de coleta de dados, bem como a supervisão da coleta dos dados em campo, recebendo ajuda de custo para tal. As equipes locais de coleta de dados foram compostas por profissionais, auxiliares e técnicos de saúde dos municípios e Agentes Comunitários de Saúde (ACS) das comunidades quilombolas.

Com o objetivo de garantir padronização da capacitação e por consequência do processo de coleta de dados, foram produzidos os seguintes manuais e roteiros que possibilitaram a uniformização dos procedimentos da pesquisa:

- Manual de capacitação – Orientações gerais e preenchimento do questionário;
- Manual de capacitação – Orientações para exame antropométrico;
- Roteiro de capacitação da equipe local.

Nos casos do Maranhão, Pará, Bahia e São Paulo - cujo número de comunidades amostradas foi maior em relação aos demais estados - optou-se por desenvolver a capacitação diretamente com os pesquisadores de campo, com o intuito de garantir uma melhor uniformização das informações e da coleta de dados antropométricos. Nos demais estados essas equipes foram capacitadas pelos coordenadores.

A capacitação dos coordenadores de campo ocorreu entre o final de julho e o início de agosto de 2006 e a capacitação das equipes locais, bem como a coleta de dados, ocorreram em seguida, entre julho e agosto de 2006. O cronograma de capacitação variou em cada unidade da Federação, considerando a distância e o calendário de vacinação. Dessa forma, os pesquisadores de campo viajavam para o município no mínimo três dias antes do início da vacinação na comunidade quilombola, realizavam a capacitação da equipe municipal e imediatamente iniciavam a coleta de dados.

A capacitação da equipe municipal durou dois dias e foi realizada por uma dupla de pesquisadores de campo. No conjunto dos 58 municípios que compuseram a amostra da Chamada Nutricional Quilombola foram capacitados aproximadamente 360 profissionais, técnicos e auxiliares de saúde das equipes locais.

Participaram da capacitação equipes formadas por quatro técnicos, sendo que as atribuições de cada membro da equipe foram definidas no momento da capacitação, considerando as aptidões de cada indivíduo (vide estrutura do trabalho de campo a seguir). No entanto, foram os pesquisadores de campo os responsáveis por realizar as medidas antropométricas e pela supervisão da equipe. O conteúdo da capacitação foi distribuído entre teoria e prática, contemplando a apresentação do projeto, abordagem geral sobre avaliação nutricional, relevância da padronização da coleta de

dados, organização e estratégias para o trabalho de campo, técnicas de abordagem do responsável na fila, preenchimento do questionário e exercícios práticos para padronização da antropometria.

Para a realização da antropometria, a equipe local de coleta de dados foi capacitada com instrumental padronizado: balanças eletrônicas portáteis, antropômetros e infantômetros. O MDS encaminhou todo o equipamento para os estados.

Para melhor acompanhamento das capacitações, bem como para detectar possíveis obstáculos à realização do estudo, após a capacitação das equipes locais, a dupla de pesquisadores de campo elaborava um “Relatório de Capacitação da Equipe Local” para cada comunidade, constando informações relativas a: (a) formação e cargo dos membros da equipe local; (b) dados de identificação da equipe local; (c) descrição das etapas de capacitação; (d) desempenho da equipe local; (e) condições estruturais dos postos de vacinação que iriam funcionar no segundo dia da Campanha Nacional de Vacinação. Os relatórios eram encaminhados para os coordenadores estaduais e nacionais e utilizados como base para providências necessárias quanto à substituição e/ou aquisição de equipamentos visando o aperfeiçoamento do trabalho de campo.

Estrutura de trabalho de campo e de supervisão

O trabalho de campo foi estruturado no município com a formação de equipes compostas por quatro membros com atribuições distintas. A estrutura da equipe local de coleta de dados era a seguinte:

- Um organizador de fila - responsável pela abordagem das pessoas para apresentação da pesquisa e convite para participação;
- Dois entrevistadores - encarregados de aplicar o questionário ao responsável pela criança;
- Dois antropometristas - responsáveis pela coleta dos dados antropométricos da criança.

No intuito de permitir que a população participante da pesquisa identificasse a equipe, durante a coleta de dados, todos os pesquisadores foram uniformizados com camisetas. A equipe local recebeu, pelo trabalho realizado, gratificação semelhante àquela oferecida pelas secretarias municipais de saúde nos dias de vacinação.

A coleta de dados seguiu o calendário vacinal em cada comunidade quilombola, e sendo assim, a pesquisa durou no mínimo um dia e no máximo quatro dias. A abordagem era feita após a vacinação. Uma vez assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, o entrevistador preenchia o questionário argüindo o responsável pela criança e, por fim, era realizado o exame antropométrico.

O controle de qualidade da pesquisa foi garantido pela supervisão da coleta de dados nas comunidades pelos coordenadores estaduais. Foi também montado pela coordenação nacional um plantão com duas linhas telefônicas, podendo os municípios entrar em contato durante todo o período de coleta de dados para sanar dúvidas surgidas durante o processo da realização da pesquisa.

Avaliação antropométrica

Para aferição do comprimento foram usados infantômetros em madeira com intervalo de 10 – 99 cm e graduação em milímetros da marca Carci. Para a medição da estatura foi utilizado o Estadiômetro Microtoise Seca modelo 206, de leitura frontal, com intervalo 0 a 2 metros e graduação em milímetros, em quase todos os estados, exceto no Ceará, em Minas Gerais e no Maranhão, nos quais foram utilizados estadiômetros de metal Altura Exata, com intervalo 0 a 1,80 m e graduação em milímetros.

Para obtenção do peso foram utilizadas balanças eletrônicas portáteis da marca Day Home (com capacidade de 150 Kg e intervalos de 100 g). As crianças pequenas foram pesadas no colo da mãe e seu peso obtido por diferença.

Uma dupla de antropometristas ficou responsável por realizar as medidas antropométricas de peso e estatura, organizando o trabalho de forma a que um deles aferisse o peso e outro verificasse o comprimento/estatura. As medidas foram tomadas duas vezes em cada criança. Não foram realizadas aproximações nessas medidas, de modo que foram anotados os valores observados considerando a casa decimal, ou seja, considerando a grama e milímetro para as medidas de peso e comprimento/estatura, respectivamente.

QUESTÕES ÉTICAS

O projeto da Chamada Nutricional foi aprovado pelo Comitê de Ética da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz). Para garantir a autorização dos responsáveis pelas crianças, os pesquisadores informaram, em linguagem acessível, os objetivos da investigação, as estratégias de coleta de dados, a confidencialidade das respostas repassadas, o direito a recusar ou retirar o consentimento em qualquer fase da pesquisa, especialmente na fase de coleta de dados e divulgação dos resultados, garantindo também a preservação da identidade tanto das crianças quanto dos responsáveis. Só depois dos esclarecimentos prestados é que foi solicitado aos responsáveis a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Com o intuito de oferecer retorno dos procedimentos da coleta de dados, após obter as medidas antropométricas das crianças, os pesquisadores registraram as medidas no Cartão da Criança e informaram o estado nutricional aos responsáveis. Nos casos de diagnóstico de déficit nutricional (peso/idade < percentil 3), os pesquisadores utilizaram formulário específico para encaminhar as crianças para as unidades de saúde mais próximas.

As crianças com déficit nutricional foram identificadas, ainda, por meio de formulário específico com objetivo de identificar o seu endereço para encaminhamento às secretarias de assistência social - ou sua correspondente - para investigação social. Após finalização da coleta de dados os formulários foram repassados às secretarias municipais para tomar as providências cabíveis.

ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

Codificação/digitalização dos dados e críticas de consistência

Os questionários foram codificados e revisados por três estudantes de graduação em Nutrição devidamente capacitadas, enquanto a verificação dos questionários foi realizada por uma equipe de cinco nutricionistas com vasta experiência em inquéritos nutricionais e trabalho em campo. Os questionários foram então digitalizados e as imagens da frente e do verso foram transformadas em arquivos eletrônicos.

A crítica de consistência foi realizada tanto na codificação quanto após a digitalização dos questionários. Nesse caso, quando necessário, voltou-se às imagens dos questionários para realizar a verificação de erros no momento da digitalização. Vale ressaltar que foi feita uma cuidadosa supervisão dos questionários, na etapa de codificação dos mesmos, seguida da verificação da plausibilidade dos valores de cada variável. Este processo resultou em uma amostra de 2.941 famílias para o Diagnóstico das Condições de Vida e de 2.725 crianças de zero a cinco anos para a Chamada Nutricional Quilombola.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, R. S. A. **Territórios das comunidades remanescentes de antigos quilombos no Brasil**: primeira configuração espacial. Brasília, DF: Mapas Editora & Consultoria, 1999.

BEMFAM. Sociedade Civil Bem-estar Familiar no Brasil. **Pesquisa nacional sobre demografia e saúde**. Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. **Pesquisa nacional sobre saúde e nutrição**: arquivo de dados da pesquisa. Brasília, DF, 1989. [Mimeo].

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa n. 16, de 24 de março de 2004. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2004. Disponível em: http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/legislacao/legislacao-docs/quilombola/instr_normat_16.pdf. Acesso em: 11 de jan. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Chamada Nutricional: um estudo sobre a situação nutricional das crianças do semi-árido brasileiro. **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate, Brasília, DF, n. 4, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estudo nacional de despesas familiares**: 1974-1975. Rio de Janeiro, 1977.

SANTOS, L. M. P. et al. **National immunization day as a strategy to monitor health and nutrition indicators**. Genebra: Bull World Health Organization, 2008.

3. CARACTERIZAÇÃO SOCIOCULTURAL DAS COMUNIDADES INCLUÍDAS NA CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA

*Lucélia Luiz Pereira*¹
*Bianca Martins Bastos*²
*Helena Oliveira Silva*³
*Bárbara Oliveira Souza*⁴
*Genny Magna Mota Ayres*⁵
*Ester Monteiro*⁶
*Josilene Brandão*⁷
*Marina Sidrim Teixeira*⁸

INTRODUÇÃO

A caracterização sociocultural de 60 comunidades quilombolas é parte integrante do Projeto Zanauandê⁹. O processo de coleta das informações para construção do perfil ocorreu durante a “Chamada Nutricional Quilombola”, realizada em agosto de 2006 –uma iniciativa conjunta entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), o Ministério da Saúde (MS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência (Unicef). Objetivou conhecer o contexto social, político, cultural e econômico em que vivem as comunidades quilombolas analisadas durante a Chamada Nutricional.

A principal característica desse levantamento foi ter sido realizado pelas próprias lideranças quilombolas das comunidades. Capacitadas e com orientações apropriadas, essas lideranças fizeram uso do mesmo formulário-padrão, estruturado no contexto do Projeto Zanauandê e da sua metodologia de pesquisa. Essa iniciativa parte de uma estratégia metodológica que visa, entre outros aspectos, a participação e o envolvimento dos sujeitos no processo de conhecimento e troca de saberes entre os diferentes atores envolvidos. Ao mesmo tempo visa contribuir para os processos de empoderamento dessas comunidades frente a demandas e necessidades identificadas.

O Projeto Zanauandê é uma das principais atividades articuladas entre governo e sociedade civil e tem como foco a criança e o adolescente quilombola entre as idades de zero e 18 anos. Foi desenvolvido por meio dos esforços comuns entre suas instituições parceiras: MDS, Seppir, MS, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (Conanda), Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Unicef.

¹Consultora do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

²Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

³Oficial de Projetos do Unicef.

⁴Assessora da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

⁵Universidade Estadual da Bahia (Uneb).

⁶Núcleo da Cultura Afro-Brasileira/Secretaria de Cultura do Recife.

⁷Integrante da Conaq.

⁸Fatos Consultoria & Pesquisa.

⁹Zanauandê - em Yorubá significa “uma criança muito esperada”.

O principal objetivo do Zanauandê é assegurar os direitos de crianças e adolescentes por meio de ações de promoção de políticas, articulação e mobilização social, fortalecimento político das lideranças das comunidades negras rurais quilombolas, além de pesquisa e produção de conhecimento sobre a situação da criança e do adolescente quilombola e suas principais demandas relativas à saúde, alimentação saudável, educação, participação, proteção contra violência, abuso e exploração.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O levantamento do perfil seguiu as mesmas condições metodológicas da linha de pesquisa do projeto Zanauandê. Foram envolvidas lideranças, agentes e técnicos de saúde da comunidade, para aplicação e preenchimento do formulário-padrão, obtendo assim as informações necessárias à construção do perfil sociocultural das comunidades selecionadas.

A seleção das 60 comunidades seguiu, conforme já descrito, a metodologia de amostragem por conglomerados. De forma resumida, a pesquisa foi realizada em 60 comunidades quilombolas em 22 estados da Federação. Essa distribuição respeitou proporcionalmente o número de comunidades existentes por estados e seus biomas geográficos. Os procedimentos estão descritos em detalhes no segundo artigo desta publicação “Aspectos Metodológicos da Chamada Nutricional Quilombola”.

Para orientar o levantamento no campo, foi realizada uma capacitação nos respectivos municípios da amostra, dentro da qual foram entregues aos multiplicadores os formulários para serem preenchidos, preferencialmente, por liderança da comunidade quilombola ou técnico de saúde. Caso durante a capacitação no município houvesse um integrante da comunidade, a recomendação era a de entrega do formulário para que ele então buscasse as informações, devendo ser devolvido com as respostas no final da coleta de dados. Do total de 60 comunidades estudadas, foram obtidos 55 formulários preenchidos.

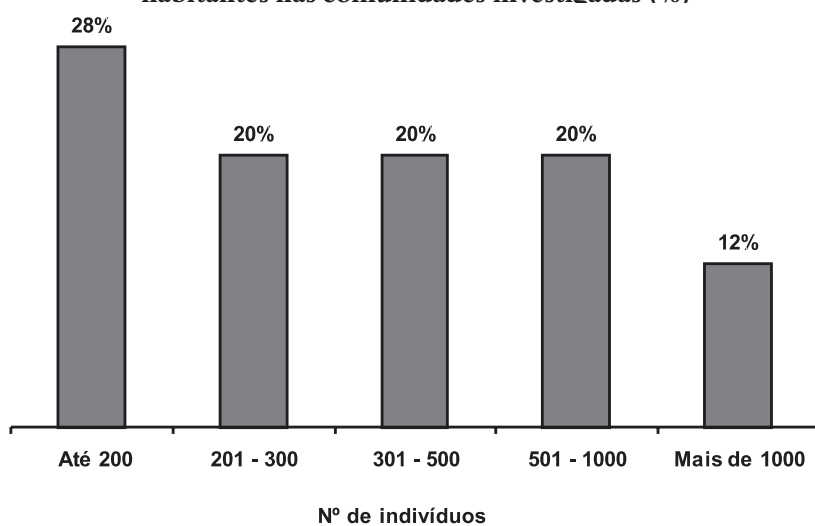
As informações apresentadas na presente sessão bem como os gráficos elaborados, tiveram como base as informações repassadas majoritariamente pelas lideranças das comunidades quilombolas. As informações possibilitaram uma caracterização sob o ponto de vista do perfil de sua população, estimativa do número de casas por comunidade, condições de ocupação e uso do solo, presença de serviços públicos e programas sociais, atividades econômicas, organização social, política e religiosa.

PERFIL SOCIOCULTURAL DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

De acordo com as lideranças comunitárias, cerca de 48% das comunidades quilombolas possuíam até 300 habitantes, enquanto em 32% delas havia mais de 500 habitantes (Gráfico 1).

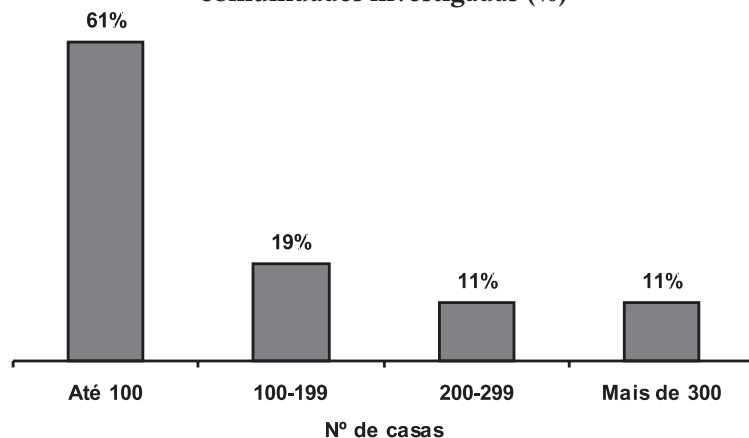
De acordo com as lideranças, 77,8% das comunidades quilombolas da amostra tinham até 200 domicílios, ou seja, eram comunidades relativamente pequenas. Apenas 11,1% das comunidades possuíam acima de 300 domicílios (Gráfico 2). Vale ressaltar, no entanto, que o número de famílias nas comunidades quilombolas não correspondem a igual número de domicílios. Famílias quilombolas são tradicionalmente famílias extensas, nas quais os pais, avós, filhos e filhas, bem como, os maridos e esposas de seus filhos compartilham um mesmo domicílio e administram em conjunto as atividades produtivas na comunidade.

Gráfico 1 - Distribuição da população quilombola segundo o número de habitantes nas comunidades investigadas (%)



Fonte: Perfil da Comunidade – Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Gráfico 2 - Estimativa do número de domicílios nas comunidades investigadas (%)



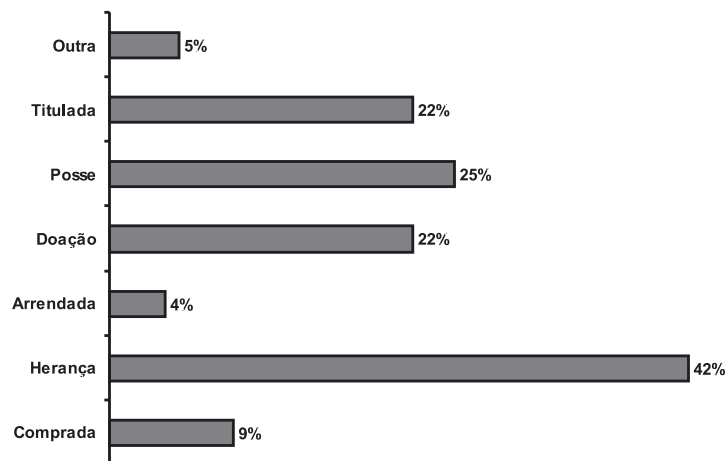
Fonte: Perfil da Comunidade – Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Quanto à natureza das terras das comunidades quilombolas, as lideranças comunitárias informam que a maioria (64%) foi adquirida por meio de herança ou doação (Gráfico 3). Apenas 9% das terras foram compradas. Ao destacar a origem das terras quilombolas, o autor Dimas Salustiano da Silva (1996) afirma que

historicamente as formas de acesso à terra aconteceram antes e/ou após a abolição, o que varia de acordo com o motivo que levou a comunidade a se fixar naquele território. Antes da abolição, as ocupações aconteceram por meio da fuga e organização de quilombos; por prestação de serviços em períodos de guerra; por desagregação de fazendas de ordem religiosa; por ocupação após desagregação de fazendas, sem qualquer pagamento de foro (este caso se dá antes e depois da abolição). Após a abolição o estabelecimento das comunidades em seus territórios podem ter ocorrido através da compra; de doação ou por desapropriação realizada por órgãos fundiários oficiais.

No caso do período anterior à abolição, negros e negras escravizados resistiam à opressão vivenciada e ocupavam coletivamente terras que eram utilizadas para sua reprodução física, social, econômica e cultural.

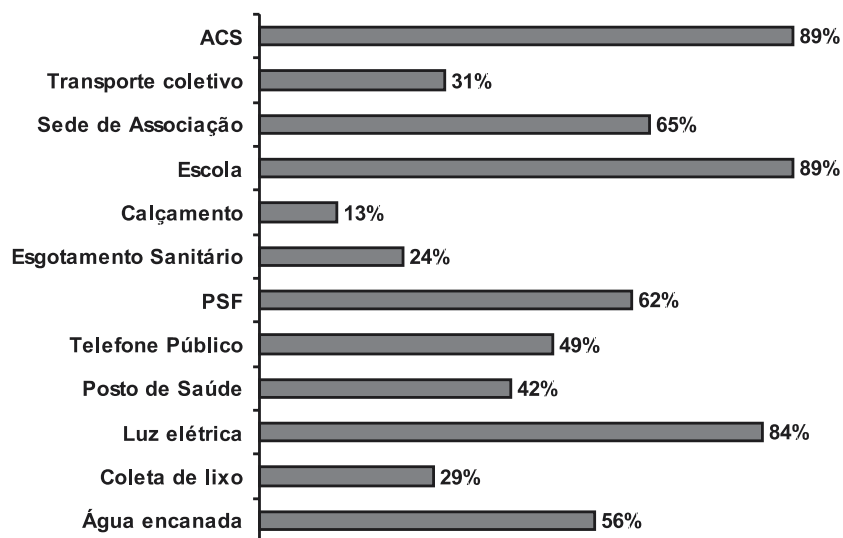
Gráfico 3 - Condições de ocupação das terras quilombolas



Fonte: Perfil da Comunidade – Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Em relação à existência de serviços públicos e equipamentos sociais, mais de 80% das comunidades quilombolas possui luz elétrica, escolas e agente comunitário de saúde, segundo suas lideranças (Gráfico 4). No entanto, apenas 29% dessas comunidades possuem coleta de lixo e 24%, esgotamento sanitário. O fornecimento insuficiente de serviços como esgotamento sanitário e coleta de lixo evidenciam maior vulnerabilidade aos riscos e exposição a doenças, e conseqüentemente a redução da qualidade de vida.

Gráfico 4 - Existência de serviços públicos e equipamentos sociais nas comunidades investigadas

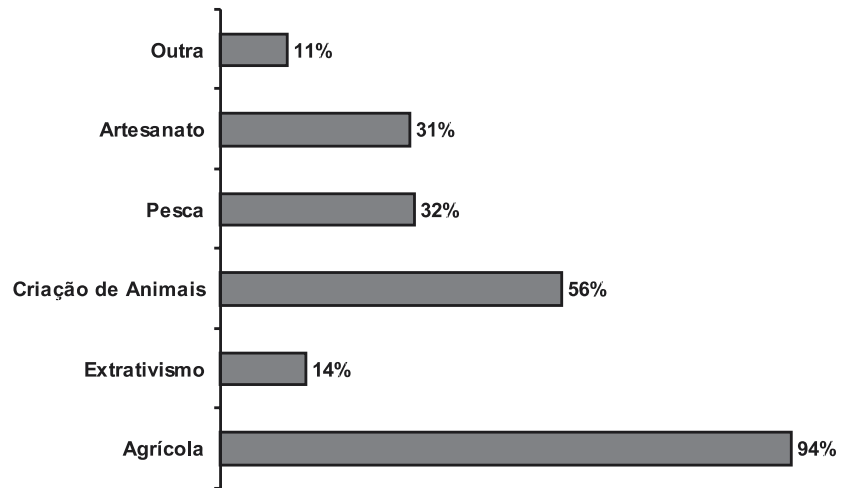


Fonte: Perfil da Comunidade – Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Em relação ao acesso a equipamentos e programas sociais, investigou-se a existência de atendimento por Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e pelo Programa Saúde da Família (PSF) junto às mães ou responsáveis pelas crianças estudadas. De acordo com os resultados, 89% dos domicílios recebem visita de ACS e 66,1% são atendidos por equipes do PSF. Embora se deva considerar a relevância do fato de a maioria das comunidades quilombolas ser atendida por tais serviços de saúde, vale ressaltar que a não existência de PSF em 33,9% das comunidades é um número elevado, se levarmos em conta que tais comunidades são distantes da zona urbana e que o atendimento à saúde da população é constituído basicamente por esses programas.

No que diz respeito às atividades econômicas e produtivas, destaca-se a produção agrícola, desenvolvida em 94% das comunidades estudadas, seguida pela criação de animais (56%) e pela pesca (32%) (Gráfico 5). Dada a realidade rural inerente às comunidades quilombolas, parte relevante desta produção agrícola é voltada para subsistência, outra parte é comercializada, gerando pequenas economias. Desta forma, tem-se que a atividade agrícola ocupa um lugar importante para as famílias. Dado semelhante foi encontrado nas Oficinas de diagnóstico socioeconômico-cultural promovidas pela Fundação Cultural Palmares em 2004 com representantes de 150 comunidades. O referido diagnóstico mostrou que 70% das comunidades tinham a agricultura como principal meio de sobrevivência (BRASIL, 2004).

Gráfico 5 - Frequência de atividades econômicas desenvolvidas pelas famílias quilombolas

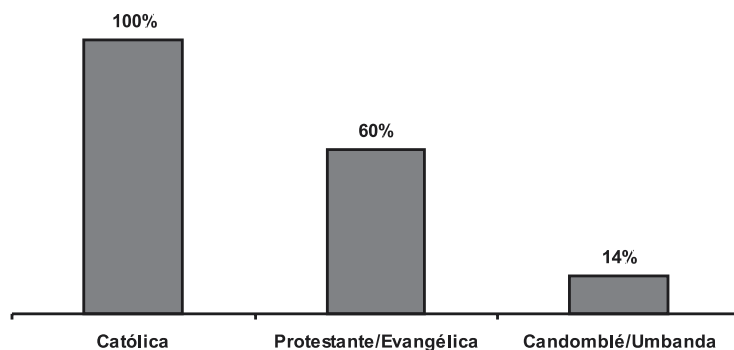


Fonte: Perfil da Comunidade – Chamada Nutricional Quilombola, 2006

De acordo com as lideranças das comunidades, o catolicismo está presente no universo das comunidades (Gráfico 6). Já as religiões protestantes e evangélicas são professadas em 60% das comunidades. Por último, as religiões de matriz africana, ou seja, o candomblé e a umbanda, representam 14% da prática religiosa nessas comunidades. Tal resultado demonstra que, comparado aos dados do Censo de 2000, nas comunidades quilombolas há uma frequência maior de religiosos de matriz africana, uma vez que o Censo aponta que somente 0,3% dos brasileiros se declaram praticantes do candomblé e da umbanda (IBGE, 2000). Vale ressaltar, no entanto, que no questionário individual, aplicado aos chefes de família, não constava a variável religião impossibilitando a comparação sobre o percentual de fiéis existentes em cada uma das comunidades²⁰.

²⁰O questionário individual foi aplicado com os responsáveis pelas crianças menores de cinco anos que participaram da Chamada Nutricional Quilombola.

Gráfico 6 - Frequência de religiões praticadas nas comunidades investigadas



Fonte: Perfil da Comunidade – Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Destaca-se ainda que, apesar dos líderes declararem que 14% das comunidades quilombolas professam religiões de matriz africana, provavelmente esse percentual é maior se levado em consideração que, por circunstâncias históricas, muitas pessoas evitam declarar-se adeptos do candomblé e umbanda, optando por citar o catolicismo, embora pratiquem rituais sincréticos ou freqüentem terreiros (PRANDI, 2004). Tal justificativa pode explicar também o fato de os líderes terem declarado que 43% das comunidades quilombolas estudadas possuem igrejas e somente em 14% delas haver terreiros de candomblé e umbanda.

Outra variável incluída no perfil foi a existência de festejos nas comunidades quilombolas. Dados apontam que quase a totalidade das comunidades (93%) praticam manifestações culturais por meio dos festejos locais. A maioria desses festejos se relacionam às manifestações religiosas do catolicismo, isto é, às festas comemorativas dos Santos católicos padroeiros, considerados protetores das comunidades. Nos formulários as lideranças citaram: Festa do Divino Espírito Santo, Nossa Senhora Aparecida, Ladainha do Bom Jesus, Santa Luzia, São Sebastião etc. O resultado chama atenção para o fato de que a religiosidade tem grande relevância nas comunidades quilombolas, pois é uma das características culturais preservadas ainda hoje. Nesse sentido, as festividades envolvem toda a comunidade demonstrando ser um elo de ligação entre seus moradores.

As festividades religiosas das comunidades quilombolas apresentam aspectos de sincretismo bastante acentuados, principalmente no que concerne à dimensão de africanização do catolicismo, elemento fortemente presente no universo quilombola (MOURA, 1997). Esses rituais, cujo sincretismo religioso se faz presente, são de modo geral vinculados apenas como “católicos”. Os tambores, danças, colares e cantos de origem africana se agregam aos festejos, novenas e outras práticas católicas nas comunidades quilombolas. Com especificidades derivadas de lógicas e contextos

locais, os ritos religiosos apresentam um sincretismo que funde catolicismo, religiões de matriz africana, religiões indígenas, dentre outras. Um dos exemplos desse sincretismo religioso é a “construção de relações entre os santos [católicos] e os deuses cultuados pelos africanos” (MUNANGA & GOMES, 2006, p. 142).

Ao levantamento, interessou também investigar a presença de parteiras e benzedeadas nas comunidades quilombolas. Em 73% das comunidades há presença de benzedeadas, cuja função principal consiste na atenção e cuidados com a saúde da comunidade, utilizando das rezas, orações, ervas e plantas como elementos de cura e bem-estar. Nota-se nesta prática a estreita relação entre produção de bem-estar na saúde com bem-estar espiritual. O fato do acesso à medicina moderna ter sido sempre difícil para essas comunidades, recorrer aos costumes tradicionais na natureza para curar a maioria de seus males é uma alternativa. Dessa forma, pais e mães-de-santo e benzedeadas ocupam um papel importante em questões de saúde e tratamento de doenças nestas comunidades.

Em relação às parteiras, 43% das comunidades possuem parteiras tradicionais. Elas cumprem um papel importante em relação às práticas de atenção à saúde. Geralmente são mulheres e prestam assistência ao parto domiciliar, acompanham as mães no pós-parto, têm o respeito da comunidade e participam de modo efetivo dos núcleos familiares como referências muito próximas. Em regiões de difícil acesso, como é o caso de muitas das áreas rurais, indígenas e quilombolas, o trabalho das parteiras muitas vezes é a única alternativa para as mulheres.

Os saberes tradicionais e os costumes, transmitidos e perpetuados através das gerações, estruturam o ciclo de vida das comunidades quilombolas e norteiam importantes aspectos sociais desses grupos.

Atualmente, em grande parte das comunidades quilombolas do país, há pessoas que tradicionalmente dominam o conhecimento acerca de rezas curadoras e de ervas e remédios concebidos de forma tradicional, e aquelas que detêm enorme saber sobre o processo reprodutivo e o parto. Mais conhecidas como parteiras, remedeadas, curandeadas(os), rezadeiras(os), benzedeadas(os), essas são pessoas muito presentes na estrutura social dessas comunidades (SOUZA, 2006, p. 15).

Gordilho e Bonals (1994) definem as parteiras e benzedeadas como “terapeutas tradicionais” que atuam em sua comunidade e possuem reconhecimento social de seus conhecimentos, habilidades ou faculdades curativas. Pinto (2002, p. 441- 442) configura as parteiras como

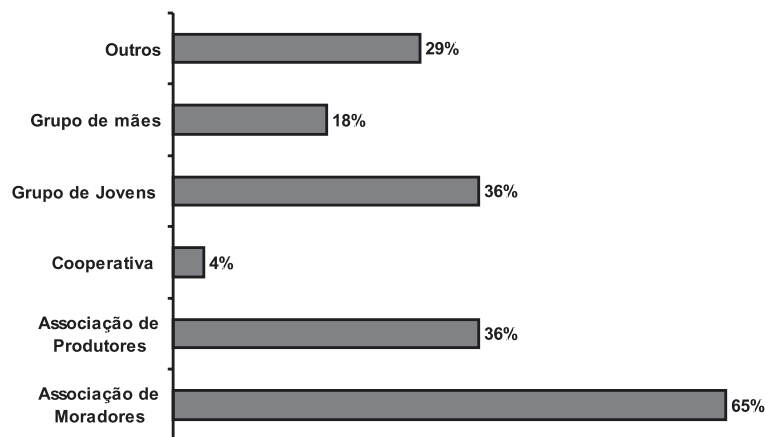
mulheres fortes, destemidas, independentes e valentes (...). São mães, esposas avós, comadres, que aprenderam com suas antepassadas a desempenhar afazeres tanto no mundo natural, executando as mais diversificadas formas de trabalho, como no plano sobrenatural, benzendo, recitando rezas e invocando encantarias, para obter ajuda na hora do parto e curar os males de seu povo.

O trato tradicional de plantas, de ervas curadoras e do corpo vem sendo construído ao longo de séculos nas comunidades quilombolas de todo o país. Muitos conhecimentos e sabedoria estão envolvidos nas práticas das benzedeiras e das parteiras quilombolas. A relação entre esses saberes e práticas quilombolas é estreita com a terra e com o bioma nos quais estão inseridas as comunidades. Esses são elementos que apontam para a necessidade vital de diálogo com essas práticas tradicionais na construção das políticas públicas de saúde quilombolas.

Os dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), realizada em 1996, mostraram que 20% dos partos em áreas rurais e de difícil acesso aconteciam em casa com assistência de parteiras (BEMFAM, 1996). No entanto, algumas instituições de defesa do saber tradicional das parteiras afirmam haver uma subestimativa da atuação delas uma vez que nem sempre há o registro correto dos partos realizados pelas parteiras como forma de não reconhecimento da atividade.

Outro aspecto abordado na pesquisa foi a organização política dessas comunidades, como um indicador de participação social e existência de fóruns coletivos (Gráfico 7). Os resultados demonstram que em 65% das comunidades havia associação de moradores. Dentro das comunidades, as associações de moradores têm um papel singular na formação de lideranças, bem como na realização de atividades coletivas que integrem a comunidade e defendam seus interesses. Se levarmos em conta às condições de vida da população quilombola bem como suas diversas necessidades, a presença de associações é fundamental para o aprendizado do exercício de participação e de práticas cidadãs.

Gráfico 7 - Frequência de Associações, Cooperativas e Grupos nas comunidades investigadas



Fonte: Perfil da Comunidade – Chamada Nutricional Quilombola, 2006

No que diz respeito às atividades coletivas voltadas à geração de renda, o gráfico 7 mostra que 36% das comunidades possuem associações de produtores e em apenas 4% delas há cooperativas. Levando em consideração que as comunidades quilombolas geralmente vivem da agricultura de subsistência, a organização e associação trabalhista

por meio de cooperativas poderia ser considerada uma estratégia importante de geração de renda, uma vez que permite um maior desenvolvimento e comercialização dos produtos dos associados quilombolas. Além disso, dependendo das estratégias de gestão das cooperativas é possível criar instrumentos de participação social que permitam um impulso as atividades econômicas dos associados preservando a diversidade cultural, geográfica, socioeconômica e ambiental. Para tal, faz-se necessário o desenvolvimento de atividades adequadas à realidade das comunidades com perspectiva de autogestão e auto-sustentabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEMFAM. Sociedade Civil Bem-estar Familiar no Brasil. **Pesquisa nacional sobre demografia e saúde**. Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. Fundação Cultural Palmares. **Oficinas comunidades Quilombolas: levantamento socioeconômico-cultural: relatório estatístico quantitativo e qualitativo das oficinas**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2004.

M. PINTO, Benedita Celeste de. Vivências cotidianas de parteiras e ‘experientes’ do Tocantins. **Estudos Feministas**. Florianópolis: UFSC, v. 10, n. 2, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2001.

GORDILHO, Bárbara Cadenas; BONALS, Leticia Pons. O trabalho das parteiras em comunidades indígenas mexicanas. In: Costa, Albertina de Oliveira; Amado, Tina (Orgs.). **Alternativas escassas: saúde, sexualidade e reprodução na América Latina**. São Paulo: Prodir / FCC; Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

MOURA, M. da Glória da Veiga. **Ritmo e ancestralidade na força dos tambores negros: o currículo invisível da festa**. Universidade de São Paulo, 1997. Dissertação de Doutorado.

MUNANGA, Kabengele; GOMES, Nilma Lino. **O negro no Brasil de hoje**. São Paulo: Global, 2006.

PRANDI, Reginaldo. O Brasil com axé: candomblé e umbanda no mercado religioso. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 18, n. 52, dez. 2004.

SILVA. Dimas Salustiano da. In: _____. **Frechal terra de preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista**. São Luiz: SMDDH/CCN-PVN, 1996.

SOUZA, Bárbara O. Saberes Tradicionais. In: _____. **Salto para o futuro: educação quilombola**. Rio de Janeiro: TV Escola, Ministério da Educação, 2007. (Boletim nº 10).

4. DIAGNÓSTICO DAS CONDIÇÕES DE VIDA NAS COMUNIDADES INCLUÍDAS NA CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA

*Helena Oliveira Silva¹
Bárbara Oliveira Souza²
Leonor Maria Pacheco Santos³*

INTRODUÇÃO

Quem são e em que condições vivem as crianças e adolescentes das chamadas “terras de preto” das áreas rurais do país? Quais são as condições nutricionais das crianças de zero a cinco anos de idade que lá vivem? Estariam elas inseridas nas políticas públicas de atenção básica a crianças e adolescentes? Que peculiaridades devem ser consideradas ao se tratar de crianças afro-brasileiras que nascem, vivem e morrem nessas comunidades? Seriam as comunidades quilombolas rurais – com suas extensas redes de parentesco – as próprias famílias de suas crianças? Seria essa comunidade uma verdadeira rede de proteção social à criança? Quantas dessas crianças ainda na idade entre zero e cinco anos fazem parte das estatísticas oficiais sobre registro civil, mortalidade infantil ou mortalidade na infância? Ou ainda, quantas têm suas carteiras de vacinação atualizadas?

A invisibilidade dessas crianças gera a necessidade de se realizar investigações nacionais que estabeleçam uma visão ampla sobre as condições de vida da criança e do adolescente quilombola e evidencia novas demandas sobre a oferta de políticas públicas para a infância e adolescência que sejam efetivamente universais.

Em que pese o número relativamente significativo de diagnósticos governamentais e estudos acadêmicos estaduais, em suas diferentes metodologias, sobre a temática de identidade e da luta pela terra nas comunidades rurais quilombolas, os recortes de gênero, infância e adolescência não têm sido alvo da ênfase merecida, efetivando uma completa ausência de dados oficiais acerca da questão. Por sua vez, os diagnósticos exclusivos relativos a crianças e adolescentes afro-brasileiras são essencialmente urbanos e dizem respeito, na grande maioria, a educação, saúde, trabalho e sexualidade.

Foi com base nesses questionamentos e com o objetivo concreto de contribuir para a inserção do tema crianças e adolescentes quilombolas na agenda das políticas para a infância no país que foi desenvolvida, no âmbito do projeto Zanauandê, a parceria institucional entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Comissão Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

¹Oficial de Projetos do Unicef.

²Assessora da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

³Coordenadora-geral de Avaliação e Monitoramento de Demanda da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS.

(Conaq) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Essa parceria visou conhecer mais de perto a realidade nutricional das crianças que vivem nas comunidades quilombolas do país. Durante o processo de investigação nas sessenta comunidades pudemos também conhecer e verificar as condições socioeconômicas, demográficas, educacionais e sanitárias das crianças e suas famílias, permitindo assim compor um quadro nacional bastante significativo e inédito sobre a vida cotidiana das famílias e suas crianças de zero a cinco anos de idade, até então pouco conhecida no país.

O QUE SÃO COMUNIDADES RURAIS QUILOMBOLAS

Os quilombos de hoje correspondem às chamadas terras de preto, ou comunidades negras rurais, que se originaram de fazendas falidas, das doações de terras para ex-escravos, das compras de terras pelos escravos alforriados, da prestação de serviços de escravos em guerras (Balaiada, Paraguai) e das terras de ordem religiosa deixadas a ex-escravos no início da segunda metade do século XVIII.

Segundo dados da Seppir, estão identificadas 3.524 comunidades quilombolas no país, em 24 estados da Federação. Dessas, já foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) 1.170 comunidades. Contudo, apenas 500 processos de titulação estão em curso no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). As áreas regularizadas somam 889.755,3247 hectares. O governo federal foi responsável por menos da metade (25) dessas titulações.

Os quilombos foram uma das muitas maneiras que africanos escravizados no Brasil encontraram para não se submeter à escravidão⁴, constituindo comunidades organizadas como locais de liberdade e autonomia. O mais famoso deles foi o Quilombo dos Palmares, no estado de Alagoas. A Constituição de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, define que “aos remanescentes de quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecido sua propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos definitivos” (BRASIL, 2001).

Quilombos hoje podem ser entendidos como núcleos comunitários de resistência que marcaram pela sua luta por liberdade, manutenção dos costumes, das crenças e das tradições. “Mocambos”, “quilombos”, “comunidades negras rurais” e “terras de preto”, em verdade, referem-se a um mesmo patrimônio cultural inestimável e em grande parte desconhecido pelo próprio Estado, pelas autoridades, pela sociedade e pelos órgãos fundiários. As autodenominações dizem respeito a uma herança histórica, que se renova há várias gerações de negros trazidos para o Brasil na condição de escravos.

A abolição formal da escravidão no Brasil não representou o fim da segregação e do não acesso aos direitos dos negros e negras. Segundo Ilka Boaventura Leite (2000, p. 5-6), o processo foi inverso:

⁴ O Brasil, assim como todos os países das Américas, foi marcado pelo trabalho escravo. Foi a segunda maior nação escravista da era moderna. Nenhuma outra sociedade escravista da América chegou a ter de 500 a 600 mil escravos/ano. E foi o último país do mundo ocidental a abolir a escravidão, em 1888. (Roberto Martins. Raça: uma dimensão crucial da desigualdade no Brasil, 2001)

os negros foram sistematicamente expulsos ou removidos dos lugares que escolheram para viver, mesmo quando a terra chegou a ser comprada ou foi herdada dos antigos senhores através de testamento lavrado em cartório. Decorre daí que para eles, o simples ato de apropriação do espaço para viver passou a significar um ato de luta, de guerra.

Atualmente, as principais preocupações dessas comunidades residem na atenção primária à saúde, no saneamento, na afirmação da identidade étnico-cultural por meio de uma educação adequada ao contexto sociocultural quilombola e da preservação e reprodução do saber e da cultura negra, assim como na ampliação desses por um maior acesso a informação, formação e novas tecnologias.

PERFIL DA POPULAÇÃO QUILOMBOLA

Dados censitários nacionais recortados por áreas quilombolas ainda são desconhecidos, mas a Chamada Nutricional Quilombola permitiu construir uma estimativa sobre quase 3.000 famílias. Considerando que o número médio encontrado foi de 5,5 pessoas por família (desvio padrão 2,3) o diagnóstico apresentado a seguir se refere a cerca de 16.200 pessoas entre adultos, crianças e idosos que vivem nessas sessenta comunidades. Em termos étnicos e raciais, o perfil de sua população não é composto somente por negros afro-brasileiros, embora a maioria: 88,6% dos entrevistados se declarem negros ou pardos. Os outros grupos étnico-raciais também presentes nessas comunidades são brancos, indígenas e outros (Tabela 1).

Um dado relevante, que associado ao grau de pobreza tende a influenciar diretamente as condições de vida e de sobrevivência na primeira infância, é aquele relativo à escolaridade dos membros da família. Em especial, a escolaridade da mãe. Segundo dados levantados na Chamada Nutricional Quilombola, 43,6% das mães das crianças de zero a cinco anos têm até quatro anos de escolaridade completos. Essa realidade também se repete quando se analisa a escolaridade segundo os/as chefes de famílias. Quarenta e sete por cento dos chefes entrevistados estudou até o quarto ano do ensino fundamental. Em ambas as situações esses percentuais são os mais altos comparados aos dos outros anos de escolaridade das mães e/ou chefes medidos (Tabela 2).

Tabela 1 – Distribuição das frequências e percentuais das variáveis sociodemográficas nas famílias com crianças menores de cinco anos nas comunidades componentes da amostra. Crianças menores de cinco anos.

Variável sociodemográfica	Amostra	N	%
<i>Grau de parentesco do entrevistado com a criança</i>	2.906		
Mãe		2.558	87,0
Pai		94	3,2
Tio (a)		74	2,6
Avô/avó		130	4,5
Outro		50	1,7
<i>Raça ou cor na opinião do entrevistado</i>	2.923		
Branca		214	7,3
Parda/mulata/morena		1.663	56,9
Negra/preta		928	31,7
Amarela/oriental		9	0,3
Indígena		109	3,7
<i>Sexo do chefe de família</i>	2.930		
Feminino		777	26,5
Masculino		2.153	73,5
<i>O (a) entrevistado já frequentou/frequenta a escola?</i>	2.938		
Sim		2.696	91,7
Não		242	8,2
<i>Até que série o (a) Sr.(a) estudo com aprovação?</i>	2.933		
Sem estudo		242	8,2
<i>Ensino fundamental</i>		2.192	74,7
Primeiro ano		254	8,6
Segundo ano		244	8,3
Terceiro ano		276	9,4
Quarto ano		510	17,3
Quinto ano		277	9,4
Sexto ano		213	7,2
Sétimo ano		151	5,1
Oitavo ano		267	9,1
<i>Ensino médio</i>		449	15,3
Primeiro ano		97	3,3
Segundo ano		105	3,5
Terceiro ano		247	8,4
<i>Ensino superior</i>		50	1,7
Completo		20	0,7
Incompleto		30	1,0
<i>O entrevistado sabe ler carta ou jornal com:</i>	2.614		
Facilidade		1.400	53,6
Dificuldade		780	29,8
Não sabe ler		434	16,6

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Tabela 2 – Distribuição das frequências e percentuais das variáveis de educação do chefe e das mães nas famílias com crianças menores de cinco anos, nas comunidades componentes da amostra. Crianças menores de cinco anos.

Educação do chefe e da mãe	Amostra	N	%
<i>Até que série o (a) chefe estudou com aprovação?</i>	2.850		
Sem estudo		449	15,8
<i>Ensino fundamental (anos)</i>		2.060	72,2
Primeiro		273	9,6
Segundo		288	10,1
Terceiro		301	10,6
Quarto		486	17,0
Quinto		296	10,4
Sexto		116	4,1
Sétimo		100	3,5
Oitavo		198	6,9
<i>Ensino médio (anos)</i>		313	11,0
Primeiro		79	2,8
Segundo		61	2,1
Terceiro		173	6,1
<i>Ensino superior</i>		28	1,0
Completo		10	0,4
Incompleto		18	0,6
<i>Até que série a mãe estudou com aprovação?</i>	2.551		
Sem estudo		185	7,3
<i>Ensino fundamental (anos)</i>		1.925	75,5
Primeiro		213	8,3
Segundo		213	8,3
Terceiro		241	9,4
Quarto		450	17,6
Quinto		249	9,8
Sexto		193	7,6
Sétimo		136	5,3
Oitavo		230	9,0
<i>Ensino médio (anos)</i>		402	15,7
Primeiro		89	3,5
Segundo		90	3,5
Terceiro		223	8,9
<i>Ensino superior</i>		39	1,5
Completo		18	0,7
Incompleto		21	0,8

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Como sabemos, o nível de escolaridade da mãe tem impacto direto no *status* econômico da criança e do adolescente. Pais ou mães analfabetos ou com baixa escolaridade têm mais dificuldades em contribuir com o processo de aprendizagem de seus filhos, a atenção e os cuidados na primeira infância. Embora isso apareça como um fator importante, ele não pode ser considerado isoladamente. Outros fatores associados àquele também convergem para gerar essa disparidade. Por sua vez, o investimento em políticas afirmativas para mulheres tende a influenciar indiretamente a vida de seus filhos. Uma vez que mulheres e crianças são os grupos mais pobres na distribuição econômica de uma sociedade, merecem destaque políticas mais direcionadas ao empoderamento das mulheres e à igualdade na distribuição dos papéis de gênero na sociedade.

Conforme a classificação da Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado (Abipeme) constata-se que 57% das famílias quilombolas entrevistadas encontram-se dentro da classe E, o que significa crianças de zero a cinco anos vivendo em residências desprovidas de instalações e equipamentos mínimos. De acordo com a Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep (2003), esse grupo populacional encontra-se incluído entre os 4% mais pobres da sociedade brasileira (Tabela 3).

Tabela 3 – Distribuição das freqüências e percentuais de bens básicos e classificação socioeconômica nas famílias com crianças menores de cinco anos nas comunidades componentes da amostra

Classificação socioeconômica e posse de bens básicos	Amostra	Nº	%
<i>Classificação socioeconômica (Abipeme)</i>	2.463		
A		0	0
B + C		225	9,1
D		822	33,4
E		1.416	57,5
<i>Número de pessoas que moram na casa da criança</i>	2.941		
Até 5		1.775	60,4
6 - 10		1.051	35,7
> 10		115	3,9
<i>Número de cômodos existentes na casa da criança</i>	2.929		
0 a 5		2.279	77,8
6 a 10		646	22,1
> 10		4	0,1
<i>Empregada doméstica (mensalista)</i>	2.920		
Sim		16	0,6
Não		2.904	98,7
<i>Luz elétrica</i>	2.913		
Sim		2.326	79,9
Não		587	20,1

Continua

Tabela 3 - continuação

Classificação socioeconômica e posse de bens básicos	Amostra	Nº	%
<i>Número de televisões a cores</i>	2.936		
0		1.240	42,3
1		1.607	54,7
≥ 2		89	3,0
<i>Número de rádios</i>	2.919		
0		1.174	40,2
1		1.655	56,7
≥ 2		90	3,1
<i>Número de banheiros (com vaso sanitário)</i>	2.911		
0		1.704	58,5
1		1.149	39,5
≥ 2		58	2,0
<i>Número de carros</i>	2.891		
0		2.760	95,5
1-2		131	4,5
<i>Aspirador de pó</i>	2.901		
Sim		24	0,8
Não		2.877	99,2
<i>Máquina de lavar</i>	2.925		
Sim		486	16,6
Não		2.439	83,4
<i>Geladeira comum ou duplex</i>	2.924		
Sim		1.203	41,2
Não		1.721	58,8
<i>Vídeo cassete/DVD</i>	2.921		
Sim		295	10,1
Não		2.626	89,9
<i>Freezer</i>	2.932		
Sim		215	7,3
Não		2.717	92,7

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Em uma comparação desses resultados com dados nacionais sobre pobreza em crianças, mais da metade das crianças no país (50,3%) são pobres, ou seja, vivem em famílias com rendimentos mensais *per capita* de até meio salário mínimo (IBGE, 2006). Se analisarmos a distribuição da pobreza detectada pela Chamada Nutricional nota-se que os níveis de disparidade econômica e pobreza em que vivem as crianças de zero a cinco anos, nesse universo de 60 comunidades quilombolas, é significativamente maior do que em todo o território nacional.

Crianças pobres encontram-se inseridas em ciclos intergeracionais de pobreza e de exclusão. Quando esse ciclo não é rompido elas podem se tornar pais e mães de crianças também pobres. Para incidir sobre o ciclo negativo e transformá-lo em positivo, as estratégias de redução da iniquidade devem ter uma atenção especial com a infância.

Outro importante aspecto na análise do perfil populacional das comunidades quilombolas refere-se ao número de habitantes por unidade de moradia. A pesquisa mostrou que cerca de 60% das crianças de zero a cinco anos de idade convivem em famílias com até cinco pessoas e outras 36% em famílias de seis a dez pessoas na mesma casa. Portanto a maioria, nessas comunidades pesquisadas, não convive em famílias estendidas e muito numerosas. A avaliação da composição por número de cômodos das casas mostrou que a maioria das crianças de zero a cinco anos, cerca de 78%, residem em casas que possuem de um a cinco cômodos. Se esses dados forem analisados conjuntamente, podemos observar que a extensa maioria das crianças com idade entre zero e cinco anos de idade residem em domicílios com até cinco cômodos ocupados por famílias compostas de até dez pessoas.

Considerando que a infra-estrutura domiciliar é fundamental para o bem-estar das pessoas e, em particular, tem impacto no desenvolvimento das crianças e adolescentes, a Chamada Nutricional Quilombola buscou outros aspectos de infra-estrutura para melhor contextualizar a realidade dessas crianças e as condições de seu desenvolvimento.

A cobertura de luz elétrica verificada foi satisfatória na amostra estudada, ou seja, 79,7% das casas tinham luz elétrica (Tabela 3). Contudo, o mesmo não pode ser afirmado com relação à rede de abastecimento de água nessas comunidades rurais (Tabela 4).

Tabela 4 – Distribuição das frequências e percentuais das variáveis de saneamento básico nos domicílios com crianças menores de cinco anos nas comunidades componentes da amostra

Saneamento básico	Amostra	Nº	%
<i>De onde vem a água que a família da criança utiliza para beber</i>	2.932		
Rede pública		868	29,6
Poço/nascente		1.284	43,8
Cisterna/água da chuva		171	5,8
Açude/represa/barragem		173	5,9
Outros		436	14,9
<i>A água de beber da criança é tratada no domicílio?</i>	2.908		
Sim		1.854	63,8
Não		1.045	35,9
Não sabe		9	0,3

Continua

Tabela 4 - continuação

Saneamento básico	Amostra	Nº	%
<i>Qual o tratamento da água de beber da criança?</i>	2.913		
Filtrada		833	28,3
Clorada/hipoclorito		806	27,4
Fervida		207	7,0
Não se aplica		1.067	36,3
<i>Tipo de esgoto sanitário da casa</i>	2.933		
Rede pública		95	3,2
Fossa séptica		847	28,9
Fossa rudimentar		628	21,4
Vala/céu aberto		1.347	45,9
Não sabe		16	0,6

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

As condições de abastecimento e uso da água não seguiram o mesmo desempenho. Cerca de 44% das crianças quilombolas de zero a cinco anos de idade vivem em famílias que utilizam água oriunda de nascentes ou de poços. Significa afirmar que a maioria dessas crianças vive em domicílios sem abastecimento interno. Um segundo grupo de crianças, cerca de 30%, vive em famílias com rede pública de abastecimento de água. O uso de água por meio de cisternas, água da chuva, açude ou barragem soma 11% do total de crianças vivendo nessas famílias. Destaca-se ainda que 15% das crianças vivem em famílias com outras formas de abastecimento que não se classificam nos padrões normalmente conhecidos.

Cerca de 46% das crianças quilombolas de zero a cinco anos vivem em casas cujas famílias não têm acesso a condições adequadas de esgotamento sanitário. Os dejetos têm como destino valas e sistema a céu aberto. Esse percentual é, contudo, superado pelo número de crianças que vivem em famílias que utilizam fossa séptica ou rudimentar. Estas somam 50,3% que vivem em condições aceitáveis de esgotamento. Apenas 3,2% do total das crianças quilombolas com idade entre zero a cinco anos moram em famílias que dispõem de rede pública de esgoto.

Com base nesses dados de água e esgotamento das comunidades, verifica-se que o saneamento básico – elemento sintomático para a melhoria das taxas de desnutrição infantil – se efetivou em pouco mais de 30% das residências quilombolas entrevistadas: as que estavam ligadas a rede pública de água e esgoto ou que dispunham de fossa séptica (Tabela 4). Um exemplo do impacto dessa maior cobertura do saneamento básico nas comunidades quilombolas é a incidência em 17,8% das crianças entrevistadas de diarreia nos últimos 15 dias que antecederam a Chamada Nutricional (Tabela 5). Destaca-se ainda que 58,5% das casas não possuem banheiros (Tabela 3).

Tabela 5 – Distribuição das frequências e percentuais das variáveis referentes à criança, amamentação e eventos de saúde nas comunidades componentes da amostra. Crianças menores de cinco anos

Variável referentes à criança	Amostra	Nº	%
Sexo	2.923		
Masculino		1.481	50,7
Feminino		1.442	49,3
Idade	2.900		
0		600	20,4
1		611	20,7
2		567	19,9
3		549	18,6
4		573	19,5
A criança apresentou diarreia nos últimos 15 dias?	2.927		
Sim		520	17,8
Não		2.315	79,1
Não sabe		92	3,2
A criança mama no peito?^a	1.287		
Sim		759	59,0
Não		528	41,0
Durante quanto tempo a criança mamou só no peito, sem água e chá? (meses)^a	1.070		
0		115	10,7
1		138	12,8
2		161	14,9
3		182	16,9
4		108	10,0
5		61	5,6
6 e +		305	28,7
Quanto tempo a criança foi amamentada (meses)^a	530		
0		25	4,7
1		35	6,6
2		53	10,0
3		52	9,8
4		27	5,0
5		21	3,9
6 e +		317	59,8

^a Questões respondidas apenas no caso de crianças menores de dois anos de idade

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Um penúltimo aspecto relevante sobre as condições de infra-estrutura é aquele relativo às edificações domiciliares. Embora isso não tenha sido investigado na Chamada Nutricional, uma simples observação *in loco* permite identificar as condições bastante rudimentares das construções residenciais. Em geral, as casas são predominantemente edificações rústicas, construídas de taipa em sua maioria, de pau-a-pique ou ainda de palha. Um número bem reduzido de casas são edificações de alvenaria (UNICEF, 2004).

CARACTERIZAÇÃO GERAL DA SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS

O conceito de proteção integral à infância e à adolescência

Com base em observações de entidades assessoras e em depoimentos dos próprios quilombolas, sabe-se, de antemão, que o conceito de proteção integral à infância e à juventude – objetivando garantir-lhes plena formação e desenvolvimento, adotado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – não vem sendo observado pelo Estado e pela sociedade brasileira, principalmente no que se refere à zona rural.

A luta do movimento quilombola caracteriza-se pela defesa do seu território, consequentemente de sua sobrevivência enquanto grupo específico ameaçado pelo avanço da especulação imobiliária dos grandes empreendimentos, que afetam e alteram diretamente a existência desses grupos. Alguns territórios estão garantidos, e observa-se que mais direitos precisam ser assegurados, mais políticas devem ser implementadas em nome do direito ao desenvolvimento humano e cultural. Nesse sentido o direito à proteção integral da infância precisa ser assegurado dentro da luta pela preservação dessas comunidades. A realização de diagnósticos diversificados que reconheçam em nível nacional essas realidades sobre condições de vida de crianças e adolescentes quilombolas tornam-se imprescindíveis, pois proporcionam melhores formulações de políticas de garantia dos direitos dessas crianças e adolescentes ao mesmo tempo em que assegura a continuidade dessas culturas e tradições.

Eqüidade na primeira infância

A Chamada Nutricional Quilombola permitiu conhecer um perfil bastante significativo sobre a realidade da primeira infância. A pesquisa identificou um total de 2.941 famílias quilombolas com crianças de zero a cinco anos de idade nas sessenta comunidades distribuídas no território nacional. Em um exercício de projeção desses números para dentro do universo de comunidades quilombolas oficialmente identificadas – 3.524 – teríamos um total de 173 mil crianças quilombolas com idade entre zero a cinco anos de idade no país. Trata-se de universo significativo de meninos e meninas em desenvolvimento, ainda desconhecido pela maioria dos governos e

sociedades.

Apesar dos esforços governamentais para garantir sua participação nos programas federais, crianças e famílias quilombolas ainda encontram dificuldades de acesso e discriminação nas políticas públicas integrais. Entre os programas de governo analisados nas comunidades, o programa social de maior cobertura é o Bolsa Família, que beneficia 51,7% das famílias, percentual mais elevado que o registrado nas famílias do semi-árido (BRASIL, 2006).

Fatores da mortalidade infantil e a equidade étnico-racial

Embora não tenham sido realizadas as análises sobre a mortalidade infantil na Chamada Nutricional, pois o foco esteve orientado às análises das condições nutricionais, foi possível inferir, a partir das observações durante a investigação, do acesso a pesquisas anteriores sobre comunidades quilombolas e de depoimentos de mães quilombolas que são prevalentes às mortes infantis nessas comunidades, em geral causadas por motivos que poderiam ser prevenidos. Um bom começo de vida de uma criança inicia-se com a atenção às gestantes, cujas condições emocionais, físicas e espirituais influenciam toda a gestação e o desenvolvimento do bebê. Precárias condições de vida e ausência de informações adequadas sobre a saúde materna no pré-natal, por exemplo, contribuem para o aumento dos casos de baixo peso ao nascer ou óbitos neonatais. No país, “a maior parte dos óbitos de crianças se concentram no primeiro mês de vida, o que evidencia a importância dos fatores ligados à gestação, ao parto e ao pós-parto” (UNICEF, 2006). Por sua vez, os recém-nascidos de baixo peso necessitam de mais cuidados na prevenção de infecções, amamentação e estimulação para serem saudáveis. “O cuidado pré-natal adequado salva a vida das mães e dos bebês” (UNICEF, 2003).

Atendimento pré-natal

Não obstante os desafios para reduzir cada vez mais as taxas de mortalidade infantil no país, verifica-se, conforme é demonstrado na Tabela 6, que são satisfatórias as coberturas de pré-natal. As mães de 93% das crianças quilombolas de zero a cinco anos receberam assistência pré-natal e 74% de crianças quilombolas nessa idade tiveram mães que realizaram cinco ou mais consultas no pré-natal durante a gestação. Cerca de 70% das crianças são filhas de mães que iniciaram o pré-natal ainda no primeiro trimestre da gravidez.

Tabela 6 – Indicadores de cobertura de serviços públicos de assistência à saúde e de programas sociais nas comunidades componentes da amostra. Crianças menores de cinco anos

Acesso a serviços públicos e programas sociais	Amostra	%
<i>Porcentagem com:</i>	2.941	
Registro de nascimento (declarado)		93,9
Cartão da criança (declarado)		4,0
Cartão da criança (em mãos)		95,6
Registro de peso no cartão marcado pelo menos 2 vezes nos últimos 6 meses		57,6
<i>Porcentagem cuja mãe:</i>	2.941	
Recebeu assistência pré-natal		93,0
Fez 5 ou mais consultas no pré-natal		74,0
Iniciou pré-natal no primeiro trimestre		69,0
<i>Porcentagem cuja família recebe benefícios sociais:^a</i>	2.155	
Bolsa Família/Escola ou Alimentação		51,7
Cesta de alimentos		6,5
Ações estruturantes / instalação de equipamentos		1,6
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)		3,8
Benefício de Prestação Continuada - BPC (LOAS)		2,3
Projeto Cisternas		3,2
Programa de Aquisição de Alimentos – Leite		8,0
Outros		5,0
Famílias que recebem visita do ACS ^b em casa		84,7
Periodicidade da visita do ACS na casa mensalmente		84,6
Famílias que são atendidas por equipe da Saúde da Família - PSF		66,7
Periodicidade mensal de atendimento da equipe do PSF		78,5

^a Considerou-se como coberta pelos programas, famílias com pelo menos um membro recebendo os benefícios.

^b ACS – Agente Comunitário de Saúde

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Além do pré-natal, a adoção de cuidados adequados no parto e no pós-parto pode diminuir consideravelmente o número de óbitos neonatais evitáveis. Hoje, a grande maioria dos partos acontece em hospitais. Essa não é uma verdade para a maioria das mães quilombolas e suas famílias. Preparar melhor o profissional das unidades de saúde locais que vai atender à família quilombola, bem como adotar a regionalização e interiorização da atenção e a formação de parteiras são medidas recomendadas como meios de efetivamente assegurar números cada vez mais baixos de mortalidade materna ou infantil.

Registro de nascimento

Também foi razoável a proporção de crianças com registro de nascimento declarado (93,9%) e com Cartão da Criança em mãos (95,5%). Contudo, esse percentual deve ser considerado com reservas quando se compara com a realidade de sub-registro de nascimento no país, cuja média é de 16,7%. Em alguns estados esse percentual chega a dobrar e em outros, quase triplicar. Como exemplo, verificamos no estado do Maranhão – que apresenta um número alto de comunidades quilombolas em seu território – uma taxa de sub-registro de 38% e ainda Roraima, com 40%, e Alagoas, com 33%. (UNICEF, 2006).

Em todo o país, a falta de informação e as condições de acesso são os dois principais fatores do sub-registro de nascimento. Muitas famílias desconhecem ainda que, por lei, o serviço é gratuito. Um grande número de mulheres deixa de procurar o serviço por falta de reconhecimento da paternidade da criança, embora a lei garanta que elas podem fazer o registro só com o nome da mãe e declarar em cartório o nome do suposto pai. Por outro lado, grande parte da população de baixa renda tem dificuldades de chegar a um cartório ou posto de registro. Isso é outro empecilho para registrar os filhos. Muitas vezes, os pais não vão a um cartório simplesmente por não ter dinheiro para o transporte.

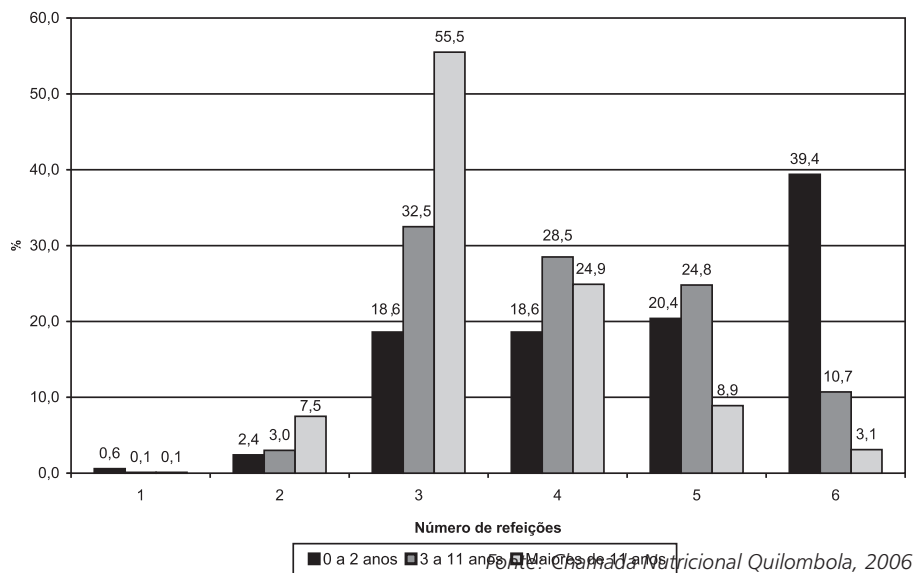
O fato de que nessas sessenta comunidades 85% das crianças de zero a cinco anos são visitadas em casa mensalmente pelos Agentes Comunitários de Saúde e 78,5% recebem cobertura mensal do Programa de Saúde da Família, pode explicar os bons índices de registro civil e consultas de pré-natal observados. Contudo, considera-se baixa a proporção de 57,6% de crianças de zero a cinco anos que tiveram acompanhamento de peso registrado no cartão nos últimos três meses que antecederam a Chamada Nutricional (Tabela 5).

Amamentação e alimentação

Com relação à amamentação, verifica-se que apenas 28,7% das crianças receberam aleitamento materno exclusivo nos seis primeiros meses de vida. Porém quase 60% das crianças seguiram com amamentação, mesmo incluindo outros alimentos, até os seis meses e mais. As mães respondentes informaram que 59% das crianças nessa idade ainda mamavam no peito.

No que concerne à segurança alimentar, um importante fator para o desenvolvimento saudável das crianças, a pesquisa aponta que 7,5% da população de 11 anos e mais consome menos do que três refeições por dia, indicativo da situação de insegurança alimentar em famílias quilombolas (Figura 1).

Figura 1 – Distribuição das freqüências e percentuais do número de refeições diárias para diferentes grupos etários nas famílias com crianças menores de cinco anos nas comunidades componentes da amostra



CONSIDERAÇÕES FINAIS

As comunidades quilombolas são marcadas por processos de discriminação e exclusão que imprimem em sua realidade um quadro socioeconômico bastante excludente em relação à população brasileira de modo geral.

O processo cumulativo de desvantagens econômicas, sociais e políticas caracteriza profundamente a desigualdade racial no Brasil e está fortemente associado aos mecanismos discriminatórios que incidem sobre a população negra de modo geral (pretos e pardos, segundo critérios do IBGE) e mais especificamente sobre os quilombolas no decorrer da sua trajetória. Os determinantes das desigualdades étnico-raciais resultam de uma sobreposição de fatores, tais como educação, situação laboral, saúde e outros, como o efeito determinante da cor, do gênero ou da região, estes últimos correspondendo aos fenômenos de discriminação e de segmentação.

Nessa perspectiva, é importante refletir sobre a situação social das famílias quilombolas e sobre os recursos disponíveis a seus membros para pensar/analisar a trajetória

socioeconômica dos seus indivíduos. São elementos tais como renda, condições de moradia, escolaridade das principais referências familiares da criança (em geral, mãe e pai) e condições escolares e de saúde que determinam o pleno desenvolvimento em todos os ciclos de crescimento. Trata-se das condições e possibilidades nas quais crianças e adolescentes das famílias iniciam sua trajetória social.

Por fim, o conjunto da análise de dados socioeconômicos e nutricionais das crianças quilombolas e suas famílias apresentados na Chamada Nutricional Quilombola apontam fortemente para o tema da desigualdade étnico-racial no país, e para a importância de se buscar meios para superá-la. Nesse sentido, cabe ao Estado brasileiro a responsabilidade de recuperar, de recontar e de visibilizar a histórica contribuição do povo negro brasileiro, mas, acima de tudo, resgatar uma dívida econômica, social e política, criando e promovendo as condições indispensáveis para que a população negra e quilombola possa vivenciar o exercício pleno de seus direitos, de forma equânime.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISAS. **Critério de classificação econômica Brasil**. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.abep.org>>. Acesso em: 1 jan. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Lei n. 8069, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 07 jan. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Chamada Nutricional: Um estudo sobre a situação nutricional das crianças do semi-árido brasileiro. **Cadernos de Estudos**: desenvolvimento social em debate. Brasília, DF, n. 4, 2006.

CLEVELAND, W. S. Robust Locally Weighted Regression and Smoothing Scatterplots. **Journal of the American Statistical Association**, v. 74, n. 368, p. 829-836, dez. 1979.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2006**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>>. Acesso em: 07 jan. 2008.

SILVERMAN, B. W. **Density estimation for statistics and data analysis**. 5. ed. Flórida: Chapman & Hall, 1996. (Monographs on Statistics and Applied Probability).

STATA Statistical Software: Release 8.0. College Station: Stata Corporation, 2003.
UNICEF. **Projeto Ere Ominirá**: análise da situação de crianças e adolescentes em comunidades negras rurais do Maranhão: municípios de Itapecuru Mirim e Codó. Brasília, DF: UNICEF; UFMA, 2004.

UNICEF. **Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras**: diversidade e equidade. Brasília, DF: UNICEF, 2003.

UNICEF. **Relatório da situação da infância brasileira**: o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento. Brasília, DF: UNICEF, 2006.

5. CHAMADA NUTRICIONAL: UMA AVALIAÇÃO NUTRICIONAL DE CRIANÇAS QUILOMBOLAS DE 0 A 5 ANOS ¹

*José Augusto Taddei ²
Fernando Colugnati ³
Fernanda Cobayashi ⁴*

INTRODUÇÃO

Os inquéritos antropométricos de abrangência nacional realizados no Brasil e em outros países do globo sempre tiveram como limitação a não inclusão, nos seus planos amostrais, dos subgrupos infantis com maiores riscos nutricionais. Pertencem a esses subgrupos, não considerados nas amostras nacionais, as crianças que vivem nas ruas, em favelas e cortiços, as de famílias sem terra e sem teto, as crianças abrigadas em orfanatos e as que vivem em locais de difícil acesso como as da Região Norte brasileira, além das remanescentes de etnias específicas, como são os quilombolas e os indígenas.

A não inclusão desses contingentes de crianças nos inquéritos leva a estimativas de prevalências de desnutrição mais otimistas que as realmente existentes, motivando afirmativas imprecisas de que as prevalências dos desvios antropométricos estariam dentro dos níveis de normalidade no país.

Mais importante, no entanto, do que o erro introduzido pelo viés de seleção nas estimativas nacionais ou regionais é a invisibilidade dessas populações. As populações quilombolas são emblemáticas como representantes dos brasileiros invisíveis e conseqüentemente excluídos. Muitos de nós não sabíamos, até bem pouco tempo, de sua existência e acreditávamos que só faziam parte da história de nosso país, tendo desaparecido com a abolição da escravatura.

Os dados apresentados a seguir representam o primeiro perfil das condições de saúde e nutrição dos menores de cinco anos residentes em comunidades quilombolas. São informações que poderão ser úteis para políticos, líderes e gerentes envolvidos em programas de promoção da segurança alimentar e das condições de vida, no sentido de melhorar a cobertura e adequar as ações de forma a minimizar o sofrimento e as privações por que passam as crianças quilombolas.

¹Este artigo é parte do inquérito denominado "Chamada Nutricional de Crianças Quilombolas Menores de Cinco Anos de Idade" realizado pelo MDS em agosto de 2006, para o qual contribuíram a Secretaria Especial de Promoção das Políticas de Igualdade Racial (Seppir), o Unicef e o Ministério da Saúde, além dos pesquisadores de várias outras instituições; estes resultados foram analisados no contexto do Contrato MDS/FAO/Unifesp.

²Departamento de Pediatria da Unifesp.

³Instituto de Pesquisas em Tecnologia e Inovação – IPTI.

⁴Pós-graduação em Nutrição da Unifesp.

MÉTODOS

A coleta dos dados da Chamada Nutricional seguiu metodologia de amostragem por conglomerados, de representatividade nacional, descrita em detalhes no artigo 2 desta publicação, “Aspectos Metodológicos da Chamada Nutricional Quilombola”. No artigo 4, “Diagnóstico das Condições de Vida nas Comunidades Incluídas na Chamada Nutricional Quilombola”, apresentam-se as considerações referentes às variáveis sociodemográficas, que explicam os diferentes tamanhos amostrais reportados no estudo das associações entre as condições nutricionais e essas variáveis. Abaixo são descritos os procedimentos de análise dos dados antropométricos.

Consistência, precisão e plausibilidade

As medidas antropométricas compõem indicadores indispensáveis para avaliação das condições nutricionais de uma população, merecendo análise crítica cuidadosa que considere precisão das medidas e plausibilidade dos dados.

Na questão de dados faltantes, alguns registros no banco de dados disponibilizado possuíam valor “0” (zero), ou seja, eram campos preenchidos. Esses casos foram confrontados com os questionários, quando existentes no arquivo de questionários escaneados, e corrigidos com o valor encontrado. Caso o questionário não fosse encontrado ou a informação realmente estivesse em branco, esses zeros foram transformados em dados perdidos, utilizando-se o símbolo “.” (ponto). Também existiam observações de dados realmente em branco, sem o valor zero, como um dado faltante. Esses também tiveram o mesmo tratamento descrito para os com o valor “0”, ou seja, checagem no questionário original e mudança no registro, se fosse o caso.

Para manter a comparabilidade, os mesmos critérios de imprecisão e plausibilidade utilizados na Chamada Nutricional do Semi-Árido (BRASIL, 2006) foram aplicados na Chamada Nutricional de Crianças Quilombolas Menores de Cinco Anos de Idade. Pequenas mudanças nos procedimentos estatísticos serão devidamente descritas.

Consideraram-se imprecisas as medidas de estatura ou comprimento repetidas para o mesmo indivíduo, que diferiram mais de 1 cm (24 crianças). Para peso, foram consideradas imprecisas medições com diferenças superiores a 200 g (49 crianças). A eleição de uma opção pelo valor mais fidedigno da representação da medida foi realizada por critério estatístico. Nesse caso, uma regressão LOWESS (CLEVELAND, 1979) foi utilizada, justificando-se esse procedimento por se ajustar melhor às curvas em que os formatos fogem dos tradicionais formatos dos polinômios, proporcionando melhor estimativa da média condicionada a uma variável regressora, no caso a idade em meses. Após esse ajuste, sem os dados imprecisos, compararam-se as duas medidas tidas como imprecisas com a respectiva média estimada, e optou-se por aquela com menor diferença em valor absoluto.

Quanto à plausibilidade biológica, utilizaram-se os limites de escore-Z preconizados pela Organização Mundial da Saúde - OMS (WHO, 1995). De acordo com esse critério, crianças com valores do desvio-padrão em relação à população de referência menores que -5 ou maiores que +3 escores-Z na relação altura para idade, menores que -5 ou maiores que +5 escores-Z na relação peso para idade e menores que -4 ou maiores que +5 na relação peso para altura são consideradas “biologicamente implausíveis” e retiradas das análises envolvendo o estado nutricional infantil. Criou-se a variável “plau_nchs”, que indica as crianças com plausibilidade e antropometria completa e idade até 60 meses, totalizando 2.723 crianças, das 2.941 originais do banco, com diminuição de 7,4% no tamanho amostral.

Métodos estatísticos

Os métodos empregados foram tabelas de contingência e gráficos de barra para descrição dos dados sociodemográficos, antropométricos e estudo de associações; estimação de densidade por Kernel Gaussiano (SILVERMAN, 1996) para as distribuições dos escores-Z de antropometria e regressão LOWESS (CLEVELAND, 1979) para estimativa das curvas médias de altura e peso por idade em meses.

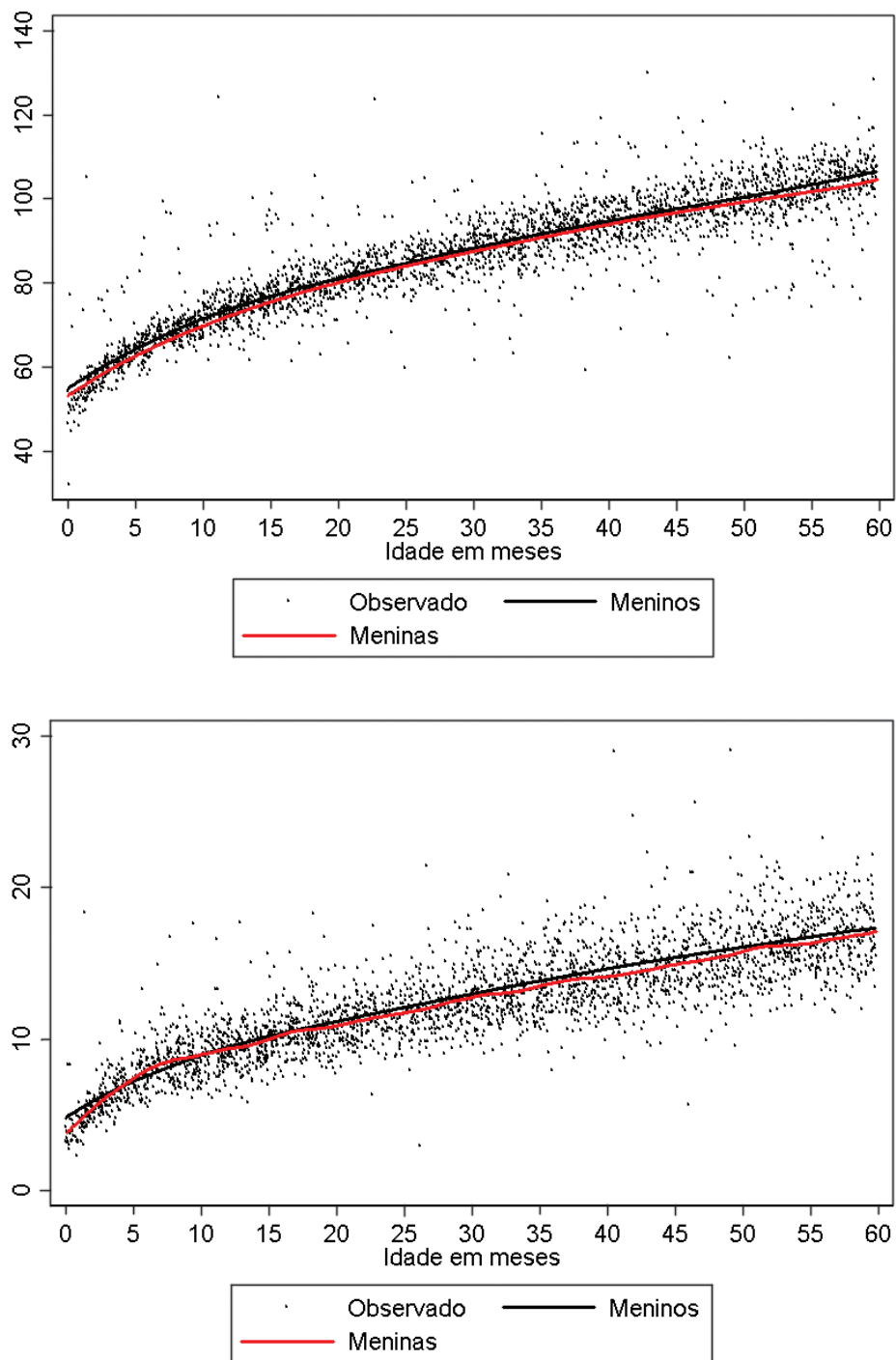
Foi utilizado o software Stata 8.0 (2003) para as análises estatísticas, Epi Info 2000 para o cálculo dos índices antropométricos para o padrão NCHS (National Center for Health Statistics, dos Estados Unidos) e o software WHO Anthro 2005 para o cálculo dos mesmos índices considerando o padrão da OMS (STATCORP, 2003).

SITUAÇÃO ANTROPOMÉTRICA E NUTRICIONAL

Neste tópico são apresentadas as análises sobre os dados de antropometria, bem como das condições nutricionais das crianças de 0 a 60 meses das comunidades quilombolas.

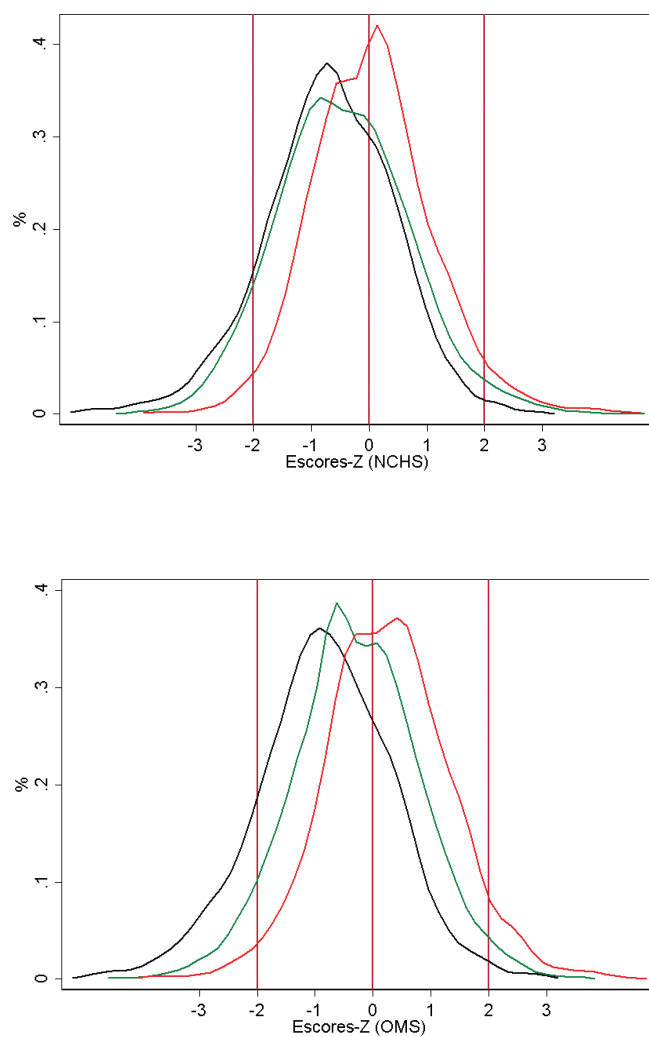
A Figura 1 apresenta as curvas das médias de comprimento/estatura e peso em função da idade em meses, para cada sexo. O formato dessas curvas remete àquele encontrado nas curvas de crescimento de NCHS/OMS (HAMILL et al., 1977; WHO, 2005) e do novo padrão da OMS (WHO, 2005), mostrando um crescimento mais acelerado entre 0 e 24 meses e desaceleração após esse período. No entanto, ao se calcular os escores-Z para sexo e idade, a comparabilidade com as distribuições das medidas antropométricas das populações de referência mostra que, nas relações altura para idade (A/I) e peso para idade (P/I), a população infantil das comunidades quilombolas apresenta déficits, uma vez que as curvas de distribuição apresentam-se deslocadas para a esquerda, como é possível observar na Figura 2. Com a média dos escores-Z desses dois índices próxima a -1, pode-se dizer que aproximadamente 50% das crianças medidas estão em situação de risco de déficit nutricional.

Figura 1 – Curvas das médias de peso e comprimento/estatura segundo sexo e idade nas comunidades componentes da amostra. Crianças menores de cinco anos



Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Figura 2 – Curvas de escore Z dos valores observados das relações A/I, P/I e P/A para os padrões de referência NCHS e OMS nas comunidades componentes da amostra. Crianças menores de cinco anos



Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

A Tabela 1 apresenta as prevalências das condições nutricionais, utilizando-se os pontos de corte clássicos de -2 escores-Z para déficit e +2 para excesso, segundo os padrões NCHS e OMS. Observa-se que a maior prevalência é a do déficit A/I: 11,6% quando se utiliza o padrão NCHS e 15,0 % com a população padrão da OMS. Em seguida, a relação P/I apresenta prevalências de 8,1% e 5,9%, considerando as populações de referência NCHS e OMS, respectivamente. No entanto, como esperado, para relação P/A, tais prevalências de déficit caem bastante, sendo a estimativa de aproximadamente 2% para ambas as populações de referência.

Tabela 1 – Prevalências dos indicadores antropométricos de crianças menores de cinco anos de idade nas comunidades componentes da amostra, considerando as populações de referência NCHS/OMS 1977 e OMS 2005

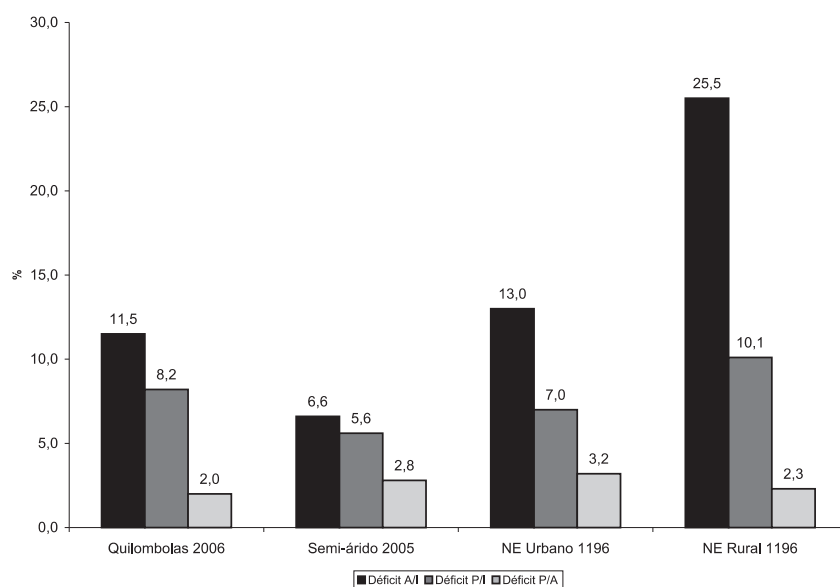
Índices	Amostra	Déficit	Eutrofia	Excesso
NCHS/OMS	2.723	%	%	%
Altura/Idade		11,6	87,6	0,8
Peso/Idade		8,1	89,5	2,4
Peso/Altura		2,0	94,0	3,9
OMS	2.725 ^a	%	%	%
Altura/Idade		15,0	84,2	0,8
Peso/Idade		5,9	92,1	2,1
Peso/Altura		1,9	92,7	5,4

^a Plausíveis para População de Referência da OMS

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Em vista do quadro apresentado, podemos afirmar que a população estudada não apresenta situação preocupante do ponto de vista da desnutrição aguda. No entanto, deve-se atentar para o fato de que crianças com quadros agudos que se associam aos déficits de peso para estatura, em geral, não participam dos inquéritos como o aqui realizado, permanecem em seus domicílios ou buscam assistência médica. É possível, portanto, que a desnutrição aguda esteja subestimada nesse estudo. No entanto, é evidente o quadro de retardo de desenvolvimento devido à desnutrição crônica medida pelos déficits de A/I. Tal ocorrência torna-se ainda mais preocupante se atentarmos para o fato de que as crianças estudadas são as sobreviventes. Tais prevalências seriam ainda maiores se considerássemos os vieses de sobrevivência a que estão sujeitos os estudos transversais (BOERMA *et al.*, 1992; OLIVEIRA & TADDEI, 1998). Comparando-se essa população com a das crianças da amostra da Chamada Nutricional do Semi-Árido (BRASIL, 2006), nota-se que estão em situação pouco mais desfavorável (Figura 3). Observa-se que as crianças quilombolas estão em situação semelhante às do Nordeste urbano brasileiro de 1996, segundo dados da Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde - PNDS (BEMFAM, 1996).

Figura 3 – Prevalências estimadas dos déficits nutricionais entre populações quilombolas e outras populações infantis em situação de insegurança alimentar segundo o padrão NCHS



Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006, BEMFAM 1996, BRASIL 2006

Ainda na Tabela 1, que apresenta as prevalências de desvios nutricionais, vale ressaltar os excessos no índice P/A. Apesar de não ser o critério mais adequado para classificação de obesidade para a faixa etária estudada, as prevalências de aproximadamente 5% mostram quadro semelhante aos encontrados em centros urbanos. Evidenciam que, também entre as crianças quilombolas, já coexistem o retardo de crescimento com os excessos de peso para altura.

Na Tabela 2, as prevalências de déficits são analisadas de acordo com variáveis biológicas, condições de nascimento e de cuidados básicos de saúde na infância. São marcantes as diferenças de prevalências entre crianças nascidas em condições adequadas, quando comparadas com as menos favorecidas. Para crianças nascidas com peso menor que 3 kg, mediana estimada na amostra, temos 18,1% de déficit de A/I, comparado com 7,4% para crianças nascidas em melhor condição nutricional. Situação similar observa-se para o índice de P/I, onde as mesmas prevalências nos grupos contrastantes de peso ao nascer são 14,3% e 4,6%, respectivamente. Esse mesmo padrão de diferenças se repete quando observamos atendimento e frequência aos exames do pré-natal.

Tabela 2 – Prevalência de déficits antropométricos segundo variáveis biológicas, de condições de nascimento e atenção básica à saúde nas comunidades componentes da amostra

Variáveis	Amostra	Altura/Idade (n=316) 11,6%		Peso/Idade (n=224) 8,1%		Peso/Altura (n=55) 2,0%	
		N	%	N	%	N	%
<i>Sexo da criança</i>	2.723						
Masculino		176	12,8	112	8,1	29	2,1
Feminino		140	10,4	112	8,2	26	1,9
<i>Idade (anos)</i>	2.723						
0		40	7,3	28	5,0	8	1,4
1		84	14,6	60	10,4	22	3,8
2		64	12,0	56	10,5	9	1,7
3		65	12,7	40	7,8	6	1,2
4		63	11,7	40	7,4	10	1,9
<i>Faixa etária</i>	2.723						
0 a 5 meses		6	2,9	2	1,0	0	0,0
6 a 11 meses		27	9,4	21	7,3	7	2,4
12 a 35 meses		151	13,5	116	10,3	20	2,5
Maiores de 36 meses		132	11,9	85	7,7	20	1,8
<i>Fez pré-natal</i>	1.203						
Sim		116	10,4	81	7,2	28	2,5
Não		13	17,3	10	13,3	1	1,3
<i>Consultas no pré-natal</i>	955						
Até 4 consultas		29	12,3	27	11,2	7	2,9
5 ou mais consultas		70	9,8	46	6,4	15	2,1
<i>Peso ao nascer</i>	2.231						
Até 3kg		136	18,1	108	14,3	23	3,1
Acima de 3kg		110	7,4	68	4,6	20	1,3
<i>Aleitamento total</i>	497						
Até 6 meses		33	13,3	20	8,0	4	1,6
Acima de 6 meses		28	11,3	24	9,7	8	3,2
<i>Aleitamento exclusivo</i>	1.007						
Até 3 meses		66	11,7	48	8,5	8	1,6
Acima de 3 meses		43	9,7	33	7,4	12	2,7
<i>Número de refeições</i>							
De 0 a 2 anos	1.824						
Até 3 refeições		65	17,8	54	14,8	17	4,7
Mais de 3		164	11,2	105	7,2	25	1,7
De 3 a 11 anos	2.312						

Continua

Tabela 2 - continuação

Variáveis	Amostra	Altura/Idade (n=316) 11,6%		Peso/Idade (n=224) 8,1%		Peso/Altura (n=55) 2,0%	
Até 3 refeições		129	15,6	100	12,1	23	2,8
Mais de 3		154	10,4	99	6,7	21	1,4
<i>Acima de 11 anos</i>	2.473						
Até 3 refeições		212	13,6	139	8,9	32	2,1
Mais de 3		82	9,0	64	7,0	18	1,9

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

Analisando-se a situação nutricional em vista de fatores socioeconômicos constata-se, mais uma vez, que a população menos favorecida é a que apresenta as maiores prevalências de déficits (Tabela 3). Seguindo classificação para nível socioeconômico pelo critério Abipeme (Associação Brasileira de Institutos de Pesquisa de Mercado), observa-se que as prevalências são cerca de 3 vezes maiores no nível E em comparação com os demais níveis. Exemplificando, a prevalência de retardo de crescimento na classe E é estimada em 15,6%, enquanto que para a classe D encontra-se prevalência de 5,6%. A maior concentração da população no nível mais baixo poderia levar a estimativa das prevalências subestimadas para os níveis socioeconômicos mais altos. No entanto, quando se analisam as demais associações com variáveis de condições de moradia, saneamento e alimentação, essa relação se mantém. As prevalências dos déficits são sempre maiores para população residente em domicílios sem luz, com esgoto a céu aberto e sem rede pública de abastecimento de água.

Tabela 3 – Prevalência de déficits antropométricos segundo variáveis sociodemográficas nas comunidades componentes da amostra

Variáveis	Amostra	Altura/Idade (n=316) 11,6%		Peso/Idade (n=224) 8,1%		Peso/Altura (n=55) 2,0%	
<i>Sexo do chefe da família</i>	2.715						
Masculino		90	12,5	161	8,5	11	1,5
Feminino		226	11,3	161	8,0	44	2,2
<i>Anos de escolaridade do chefe da família</i>							
Até 4 anos		220	13,1	160	9,6	40	2,4
Mais de 4 anos		86	8,9	56	5,8	13	1,4
<i>Anos de escolaridade da mãe</i>	2.369						
Até 4 anos		167	13,7	125	10,3	33	2,7
Mais de 4 anos		101	8,8	67	5,8	16	1,4

Continua

Tabela 3 - continuação

Variáveis	Amostra	Altura/Idade (n=316) 11,6%		Peso/Idade (n=224) 8,1%		Peso/Altura (n=55) 2,0%	
<i>Classificação socioeconômica (Abipeme)</i>	2.289						
B + C		14	7,2	9	4,6	3	1,6
D		42	5,6	26	3,5	9	1,2
E		210	15,6	158	11,7	35	2,6
<i>Luz no domicílio</i>	2.698						
Sim		228	10,6	153	7,0	37	1,7
Não		85	15,4	69	12,5	17	3,1
<i>Esgotamento sanitário</i>	2.715						
Rede pública		3	3,3	3	3,3	2	2,2
Fossa séptica		55	7,4	39	5,1	11	1,6
Fossa rudimentar		92	15,8	66	11,2	13	2,2
Vala/céu aberto		162	12,7	116	9,1	29	2,3
Não sabe		3	18,8	0	0,0	0	0,0
<i>Fonte de água que a criança utiliza para beber</i>	2.714						
Rede pública		78	10,2	53	6,9	15	1,9
Poço/cacimba/barreiro		143	13,7	100	9,6	18	1,7
Cisterna/água da chuva		23	13,1	13	7,8	4	2,4
Outros		71	9,7	58	7,9	18	2,5
<i>A água de beber da criança é tratada no domicílio?</i>	2.691						
Sim		183	10,6	134	7,7	44	2,5
Não		130	13,6	88	9,1	12	1,2
Não sabe		1	11,1	1	11,1	0	0,0
<i>Tratamento da água de beber da criança</i>	2.697						
Filtrada		72	9,2	64	8,1	25	3,2
Clorada/hipoclorito		87	11,6	56	7,5	16	2,1
Fervida		28	14,1	16	8,1	4	2,0
Não se aplica		131	13,2	88	8,8	11	1,1

Fonte: Chamada Nutricional Quilombola, 2006

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora limitado, como todo inquérito transversal, a Chamada Nutricional Quilombola constitui a linha de base a partir da qual deverá ser construído o conhecimento sobre as condições de segurança alimentar, nutrição e saúde das crianças quilombolas.

Com a repetição periódica deste estudo, poderão ser definidas tendências dos desvios nutricionais e estimadas efetividades de políticas e programas. Tais melhorias devem ocorrer não só a partir de recursos externos às comunidades, mas também potencializando competências e recursos locais na construção de grupamentos sociais auto-sustentáveis.

Os indicadores antropométricos não traduzem somente as condições de nutrição da população infantil. São também indicadores relevantes do desenvolvimento humano de um grupamento populacional. Em especial, o retardo no crescimento é bastante sensível a melhorias das condições de vida e poderá constituir importante marcador das melhorias ocorridas entre essas populações nos próximos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. **Critério de classificação econômica Brasil**. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.abep.org>>. Acesso em: 1 jan. 2007.

BEMFAM. Sociedade Civil Bem-estar Familiar no Brasil. **Pesquisa nacional sobre demografia e saúde**. Rio de Janeiro, 1996.

BOERMA, J. T. et al. Child anthropometry in cross-sectional surveys in developing countries: an assessment of the survivor bias. **American Journal of Epidemiology**, v. 135, p. 438-449, 1992.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Chamada Nutricional: um estudo sobre a situação nutricional das crianças do semi-árido brasileiro. **Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate**. Brasília, DF, n. 4, 2006.

CLEVELAND, W. S. Robust Locally Weighted Regression and Smoothing Scatterplots. **Journal of the American Statistical Association**, v. 74, n. 368, p. 829-836, dez. 1979.

DEAN, A. G. et al. **Epi Info 2000**: a database and statistics program for public health professionals for use on Windows. Georgia: Centers for Disease Control and Prevention, 2000. Disponível em: <<http://www.cdc.gov/epiinfo>>. Acesso em: 07 jan. 2008.

HAMILL, P. V. et al. NCHS growth curves for children birth-18 years. **Vital Health Stat**, v. 11, n. 165, p. 1-74, 1977.

OLIVEIRA, O.; TADDEI, J. A. A. C. Efeito dos vieses de sobrevivência nas prevalências da desnutrição em crianças no sexto ano de vida. **Cad. Saúde Pública**, v. 14, n. 3, p. 493-499, jul./set. 1998.

SILVERMAN, B. W. **Density estimation for statistics and data analysis** 5. ed. Florida: Chapman & Hall, 1996. (Monographs on Statistics and Applied Probability).

STATA Statistical Software: Release 8.0. College Station: Stata Corporation, 2003.

WHO. World Health Organization. **Anthro 2005**: beta version software for assessing growth and development of the world's children. Genebra, 2006. Disponível em: <<http://www.who.int/childgrowth/software/en/>>. Acesso em: 07 jan. 2008.

_____. Enrolment and baseline characteristics in the WHO Multicentre Growth Reference Study. **Acta Paediatrica Supplementum**, v. 450, p. 7-15, 2006.

_____. **Physical status**: the use and interpretation of anthropometry. Genebra, 1995. (WHO technical report series, 854).

6. DESAFIOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O CASO DAS AÇÕES EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

*Lea Rocchi Sales¹
Sabrina Ionata de Oliveira²
Marco Aurélio Loureiro³*

O direito à alimentação constitui-se em um dos direitos fundamentais da humanidade. Com vistas a garantir sua efetiva realização, inúmeras iniciativas vêm sendo realizadas no Brasil, em uma conjugação de esforços por parte dos governos federal, estadual e municipal, bem como da sociedade civil organizada.

A noção de segurança alimentar e nutricional aponta para a construção de uma sociedade em que o acesso aos alimentos seja uma realidade, promovendo o combate à fome e às situações degradantes a ela vinculadas. Conceitualmente, a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Partindo da premissa de que a alimentação adequada e saudável constitui-se em direito de todos os seres humanos, sem qualquer distinção, em 15 de setembro de 2006 o presidente Lula sanciona a Lei n.º 11.346, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Por esse sistema, as três esferas de governo e a sociedade civil passarão a atuar conjuntamente na concepção e implantação de

políticas e ações de combate à fome e de promoção da segurança alimentar e nutricional e ainda no acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade (BRASIL, 2007).

A criação do SISAN representa a possibilidade de avanços significativos na construção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Sua estratégia de atuação visa contemplar um amplo leque de perspectivas que proporcionem ações ajustadas às realidades locais e à diversidade do país. Dessa maneira, serão levadas em consideração questões como as diferentes formas de acesso ao território e as relações com ele estabelecidas, a multiplicidade de concepções sobre em que consiste alimentar-se adequadamente, o que é estar nutrido e, também, o seu oposto, o que é passar fome.

¹Coordenadora-geral de Apoio a Grupos Vulneráveis – SESAN/MDS.

²Coordenadora-geral de Educação Alimentar e Nutricional – SESAN/MDS.

³Diretor de Apoio a Projetos Especiais – SESAN/MDS

Ao mesmo tempo em que o SISAN configura-se como possibilidade de ações e políticas públicas que contemplem a diversidade do país, representa um grande desafio ao Estado brasileiro. Talvez um dos desafios mais caros ao poder público: o de promover ações que contemplem a totalidade de pessoas que delas necessitam, sem que, com isso, sejam desconsideradas as especificidades e a diversidade inerente aos vários segmentos passíveis de atendimento.

Inserindo-se nessa perspectiva, busca-se aqui apresentar algumas das ações de segurança alimentar e nutricional que vêm sendo desenvolvidas junto às comunidades remanescentes de quilombos no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS. Seguindo um dos principais objetivos da estratégia Fome Zero, essas iniciativas visam conjugar as ações emergenciais (a exemplo da distribuição de cestas de alimentos) às políticas estruturantes, cujo objetivo é superar as situações de insegurança alimentar e nutricional por meio da implementação de projetos que permitam a alteração do quadro atual vivido pelas comunidades.

A DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS DE ALIMENTOS

A ação Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos insere-se na perspectiva de ação emergencial e vem sendo executada no atual governo desde o final de 2003.

Embora existente no país desde, pelo menos, a década de trinta, no governo Lula essa ação adquire um caráter inovador, posto que se destina a algumas das comunidades tradicionais e específicas, a saber, comunidades remanescentes de quilombos, comunidades de terreiros, comunidades indígenas, acampados que pleiteiam acesso ao programa de reforma agrária e famílias impactadas pela construção de barragens. Da mesma forma, também são atendidos municípios em situação de emergência e/ou calamidade pública reconhecidas pela Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.

A decisão de atender a esses grupos baseou-se, sobretudo, na distância entre as comunidades e os mercados locais e agências bancárias, que dificultam a compra de alimentos e o acesso aos programas de transferência de renda e outros programas sociais. Tal situação se apresenta de forma mais contundente entre as comunidades quilombolas e indígenas que, estrategicamente, constituíram-se em locais de mais difícil acesso.

Outra diferença em relação às políticas de distribuição de alimentos executadas anteriormente é que a partir de 2003 os alimentos não são repassados aos municípios para que eles promovam a sua distribuição. Ao contrário, inicia-se um processo de

construção do entendimento de que a ação deveria ser implementada por meio de parceria entre os órgãos federais que têm em sua missão o compromisso de atender a cada um dos segmentos beneficiários das cestas de alimentos.

Tem início, portanto, um diálogo entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Fundação Cultural Palmares (FCP), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Ouvidoria Agrária Nacional e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Doamc/Incra) e a Secretaria Nacional de Defesa Civil (Sedec/MI). Cada um dos órgãos tem a responsabilidade de estabelecer os critérios de seleção das comunidades a serem beneficiadas, de acordo com suas respectivas áreas de atuação, apresentando ao MDS a relação das comunidades em situação de insegurança alimentar e nutricional e os quantitativos de cestas de alimentos a elas destinados.

Em 2004 o MDS formaliza o primeiro convênio com a Conab, que passa a ser o órgão executor da ação, tendo entre suas atribuições a compra e armazenamento dos alimentos em suas unidades armazenadoras mais próximas das comunidades a serem atendidas. Aos demais parceiros acima referidos cabem a indicação das comunidades e a distribuição das cestas de alimentos às famílias, ou seja, a realização do transporte dos alimentos dos armazéns da Conab até os beneficiários.

Com um orçamento que permanece na faixa dos 46 milhões desde 2005, o número de comunidades beneficiárias tem permanecido basicamente o mesmo ao longo dos três últimos anos, embora a demanda por atendimento seja sempre crescente. São indicadas para atendimento regular cerca de 305 mil famílias que recebem, em média, cinco cestas de alimentos ao ano. Cada cesta contém 22 kg de alimentos, distribuídos nos itens apresentados na Tabela 1, sendo que há diferenciação da composição entre duas grandes regiões: Norte-Nordeste e Centro-Sul.

Tabela 1 - Composição das cestas de alimentos

Região	Itens/Quantidade
Norte-Nordeste	10 kg de arroz 3 kg de feijão 2 latas de óleo 2 kg de açúcar 1 kg de leite em pó 1 kg de macarrão tipo <i>spaguetti</i> 2 kg de farinha de mandioca 1 kg de flocos de milho
Centro-Sul	10 kg de arroz 3 kg de feijão 2 latas de óleo 2 kg de açúcar 1 kg de leite em pó 1 kg de macarrão tipo <i>spaguetti</i> 2 kg de farinha de trigo 1 kg de fubá

Fonte: SESAN/MDS

A SITUAÇÃO ATUAL

Ao longo dos anos de 2006 e 2007, a Fundação Cultural Palmares (FCP) tem sido a principal interlocutora na indicação das comunidades quilombolas para recebimento das cestas de alimentos, ao passo em que a Seppir dedicou-se prioritariamente à indicação das comunidades de terreiros. Como colocado anteriormente, a cada um desses parceiros cabe a responsabilidade pela entrega das cestas às famílias.

Em 2005 a FCP indicou a necessidade de atendimento a 24.139 famílias quilombolas, distribuídas nos seguintes estados da Federação: Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e São Paulo. Desde então, e devido aos limites orçamentários da ação, o atendimento continua sendo destinado a esse quantitativo de famílias, embora a demanda seja sempre crescente, chegando em 2007 à indicação de 54.896 famílias.

A Tabela 2 apresenta os atendimentos realizados às comunidades quilombolas no período de 2003 a 2007, incluindo a contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e os ganhos obtidos pela Conab na compra dos alimentos.

Tabela 2 - Distribuição de cestas de alimentos – Demonstrativo de atendimento no período de 2003 a 2007

Ano*	2003	2004	2005	2006	2007**	Total
Famílias atendidas (un.)	10.350	17.849	22.795	24.462	53.721	110.880
Cestas distribuídas (un.)	31.050	35.283	79.069	133.320	142.042	407.125

Notas: * É importante mencionar que parte das cestas adquiridas com recurso do ano em exercício é distribuída no ano subsequente.

** Estes quantitativos referem-se ao período de janeiro a novembro de 2007.

Fonte: SESAN/MDS

De acordo com esses dados, constata-se que tem havido um crescimento nos atendimentos, apesar do orçamento permanecer praticamente inalterado desde 2005. Esse crescimento, no entanto, não tem sido suficiente para atender a grande demanda por atendimentos que chega ao MDS.

OS DESAFIOS DO ATENDIMENTO ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Configurando-se como ação emergencial de segurança alimentar e nutricional, a distribuição de cestas de alimentos apresenta uma série de desafios em decorrência, sobretudo, de sua proposta atual, que prevê o atendimento às comunidades tradicionais e específicas por meio de uma distribuição realizada por parceiros federais, e não descentralizada nos municípios.

Tal iniciativa, embora desafiadora, posto que coloca uma série de dificuldades para viabilizar os atendimentos, representa o esforço do governo federal no sentido de amenizar as situações de insegurança alimentar e nutricional das comunidades tradicionais e específicas, historicamente excluídas de políticas públicas adequadas às suas realidades. Representa, também, o empenho para que as cestas cheguem às comunidades como uma das formas de garantir o seu direito à alimentação, encarada como uma iniciativa governamental de combate à fome, e não como um favor ou instrumento de barganha que mais degrada do que auxilia as famílias que precisam dos alimentos.

Entre os desafios que se apresentam, podemos mencionar a grande dificuldade dos parceiros em realizar o transporte das cestas das unidades armazenadoras até as famílias beneficiárias. As comunidades quilombolas são paradigmáticas nesse sentido, posto que grande parte das distribuições é efetivada com recursos do MDS (operacionalizados pela Conab) e algumas delas pelo Incra que, ao realizar o transporte das cestas

para os acampados, entrega os alimentos nas comunidades quilombolas localizadas no percurso percorrido para chegar aos acampamentos.

A despeito dos problemas decorrentes das dificuldades encontradas pelos órgãos em garantir a distribuição dos alimentos às famílias, há que se considerar uma questão bastante proeminente no atendimento às comunidades quilombolas: sua localização. Sabemos que os locais para a formação de quilombos eram estrategicamente escolhidos, com vistas a dificultar ao máximo as investidas dos senhores de escravos que visavam recapturar os escravizados foragidos. Tal estratégia acarretou não um isolamento⁴, mas sim uma ocupação de territórios que ofereciam maior proteção aos seus moradores e, conseqüentemente, maiores dificuldades às pessoas de fora que ali pretendiam chegar.

Um número considerável de comunidades fica praticamente inacessível em determinados períodos do ano, dada a condição das vias que conduzem aos povoados; em outras, o acesso só é possível por meio de transporte fluvial, e há ainda aquelas em que não há como chegar de outra maneira que não a pé ou em transporte com tração animal. E, nesse último caso, considerando-se que a solução não é construir uma estrada que atravesse a comunidade, a alternativa encontrada tem sido viabilizar a entrega das cestas nas localidades mais próximas.

Outro desafio importante que se coloca é a composição das cestas de alimentos. Conforme apontado anteriormente, existem somente dois tipos de composição que diferem entre si apenas nos itens farinha de trigo e flocos de milho. Embora a pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de Campinas (NEPP/Unicamp) com o objetivo de avaliar a Ação Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos aponte para o baixo índice de rejeição dos produtos que compõem as cestas, há uma preocupação por parte da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS) em adequar os produtos distribuídos de forma a contemplar a oferta regional de alimentos, os aspectos étnico-culturais das comunidades beneficiárias e a qualidade nutricional.

Para tanto, o MDS realizará em 2008 uma pesquisa específica sobre a composição das cestas de alimentos com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada de seus beneficiários. A intenção é manter a proposta atual das cestas, ou seja, ofertar produtos como forma de complementação à alimentação das famílias, aprimorando, porém, a ação de forma a contemplar as especificidades do público beneficiário, inclusive no que se refere à organização familiar das comunidades atendidas.

O aumento dos recursos destinados à ação é outro objetivo que vem sendo perseguido pela SESAN ao longo dos dois últimos anos. Tal incremento possibilitaria uma ampliação do número de cestas de alimentos entregues às famílias quilombolas e, conseqüentemente, uma política mais contundente no combate à insegurança alimentar e nutricional. A meta é promover mensalmente a distribuição de alimentos,

⁴ A esse respeito, Gomes (2005) demonstra a intensa rede de solidariedade estabelecida entre os quilombolas, os escravizados que permaneciam nas fazendas, os poderes locais e, sobretudo, os comerciantes.

o que se configura como mais um desafio, posto que demandaria a aquisição de um volume de alimentos duas vezes maior do que o realizado atualmente.

A distribuição dos alimentos às famílias representa a última etapa de um processo que envolve o diálogo com as comunidades, a pactuação com os parceiros, o repasse de recursos, a compra dos produtos, a armazenagem e o transporte. Promover a alteração em uma dessas fases acarreta, portanto, modificações nas demais etapas. Assim, aumentar o quantitativo de cestas de alimentos implica, necessariamente, em elevar a capacidade operacional da ação, demandando melhorias efetivas no processo de compra, armazenamento e distribuição das cestas, sob pena de comprometer a qualidade dos produtos.

Um outro ponto que merece destaque e que figura como uma das prioridades da ação é torná-la efetivamente emergencial, ou seja, manter a distribuição pelo período estritamente necessário. Para tanto, os esforços têm sido no sentido de promover ações estruturantes enquanto estratégia que possibilite, a médio e longo prazo, a retirada das cestas de alimentos das comunidades que apresentam condições de promover seu auto-sustento.

Nesse sentido, a ação de distribuição de cestas é executada com a convicção de que se trata da realização do direito humano à alimentação adequada por meio do provimento de alimentos em situações em que ele está ausente, do compromisso de contribuir para a diminuição das situações de insegurança alimentar e nutricional, mas, sobretudo, com a certeza de que é necessário oferecer às comunidades quilombolas, e aos demais segmentos atendidos, as condições de produção de alimentos para o autoconsumo. Essa convicção baseia-se na concepção de que segurança alimentar e nutricional representa muito mais do que a ingestão de alimentos. Implica em levar em consideração as formas de acesso a esses alimentos, sua qualidade nutricional, as condições de preparo e seleção e, principalmente, os hábitos alimentares e a cultura dos grupos em questão.

Conforme indica Woortmann (1978), os alimentos são revestidos de alto valor simbólico, suscitando representações das mais diversas ordens sendo, inclusive, apreendidos ideologicamente. O ato de comer, portanto, não satisfaz apenas as necessidades biológicas, mas desempenha também funções simbólicas e sociais importantes. Talvez com exceção dos casos extremos de fome, as pessoas selecionam o que comem com base em critérios muito próprios e peculiares à sua cultura, ou seja, as escolhas alimentares, sejam individuais ou coletivas, não se fazem apenas em termos de seleção dos alimentos mais ricos em nutrientes, ou daqueles mais ofertados.

Os hábitos alimentares dependem, além das condições de acesso ao alimento e, digamos, dos fatores objetivos - como disponibilidade de terras, fertilidade dos solos e acesso aos insumos considerados indispensáveis à produção -, de uma seletividade, de critérios de escolha, o que varia de cultura para cultura, precisamente por ser a

alimentação um fenômeno cultural. Assim, embora “alimento” seja um termo recorrente em nossa sociedade, ele adquire significados diferentes em cada cultura.

As diferentes culturas elegem, dentro do rol de alimentos disponíveis em cada localidade ou região, o que se deve e o que não se deve comer para cada tipo de pessoa, para cada situação social, estágio do ciclo de vida ou condição de saúde. Assim, o que se come, com quem se come, quando, como e onde se come são aspectos definidos pela cultura, pois o ser humano se alimenta de acordo com a sociedade a que pertence (MENASCHE, 2004; WOORTMANN, 1986).

A melhor forma, portanto, de garantir o respeito às diferentes concepções de alimentação e, sobretudo, do que é uma alimentação adequada para cada comunidade, é possibilitar o acesso aos meios de produção para que, então, as comunidades tenham uma ampliação da margem de escolha do que comer e de que forma comer.

Nesse sentido, a melhor política de segurança alimentar e nutricional para as comunidades tradicionais é aquela que alia ações emergenciais às ações estruturantes; é aquela que busca a garantia dos territórios em posse das comunidades e que cria condições para que elas possam prover o seu sustento, respeitando as lógicas de produção, consumo e distribuição próprios a cada segmento atendido.

APOIO A PROJETOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Há outro ponto que deve ser considerado em relação ao alimento: o fato de que sua importância é definida a partir da relação que esse alimento tem com o trabalho que define o modo de vida de uma população. Assim, em locais em que a comunidade desenvolve o plantio do arroz, ele é considerado o elemento-chave da alimentação e passa a ser representado como o alimento mais nutritivo em relação aos demais. O mesmo ocorre em grupos em que a pesca é a base organizacional da comunidade. Depreende-se, portanto, que o alimento comprado ou doado geralmente é considerado mais fraco que o produzido pelo próprio indivíduo por meio de seu trabalho.

A valorização de um alimento em detrimento dos demais pode acarretar situações de monotonia alimentar, levando a agravos à saúde e carências nutricionais em médio e longo prazos. Dessa forma, é fundamental que o Estado brasileiro propicie formas de empoderar as comunidades para a produção de alimentos para o autoconsumo, aliando a isso ações que possibilitem a elas o conhecimento sobre os variados tipos de alimentos possíveis e disponíveis para, em acordo com suas especificidades culturais, selecionar aqueles que comporão sua alimentação.

Assim, objetivando aliar políticas estruturantes às ações emergenciais, em julho de 2007 a SESAN lançou o primeiro edital com vistas a promover a produção de alimentos para o autoconsumo nas comunidades quilombolas.

As propostas poderiam atingir o valor máximo de 100 mil reais, a depender do número de famílias existentes, e serem apresentadas pelas prefeituras municipais. A fim de garantir que os projetos fossem executados com e não para as comunidades, uma das exigências previa a apresentação de ata assinada pelos representantes das comunidades, indicando a realização de reunião entre os gestores municipais e as comunidades, de forma a garantir a participação dos quilombolas em todo o processo, desde a concepção dos projetos.

Embora polêmica, a iniciativa de atuar em parceria com as prefeituras municipais – dada a grande dificuldade dos poderes locais reconhecerem e respeitarem as especificidades das comunidades quilombolas – baseou-se na necessidade de promover a interlocução dos gestores municipais com os remanescentes de quilombos e de apontar para a importância das três esferas do poder público trabalharem conjuntamente para a melhoria da qualidade de vida de toda a população, contemplando e valorizando a diversidade e riqueza étnica do país.

A própria realização do edital configura-se como um desafio. Desafio que se apresenta na divulgação da proposta, na qualidade dos projetos, na interlocução entre as comunidades e os gestores municipais e na execução dos recursos destinados à ação.

Para o ano de 2008 estão previstas novas ações que beneficiem as comunidades quilombolas, cujo objetivo permanece o de apoiar projetos voltados para a produção de alimentos para o autoconsumo. Os recursos a serem investidos estão em fase final de discussão e a meta é apoiar projetos mais estruturados e com maiores chances de sustentabilidade, questão central para a promoção da segurança alimentar e nutricional. De forma complementar, também serão lançados editais de educação alimentar e nutricional que acolherão propostas para trabalhar com comunidades quilombolas, visando à promoção da alimentação adequada e saudável nesse público.

Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional requer a conjugação de esforços nos mais variados níveis. Há iniciativas locais, pontuais, que podem surtir efeitos fantásticos na luta contra a fome; há um papel fundamental a ser exercido pela sociedade civil organizada demandando, monitorando e executando ações junto às comunidades/populações e há iniciativas importantes a serem desenvolvidas no âmbito federal com vistas a criar condições para a emancipação efetiva das pessoas.

Os desafios que se apresentam são muitos, mas os esforços despendidos para que as políticas de segurança alimentar e nutricional sejam equânimes e contemplem as especificidades, promovendo o recorte em suas ações, as adequações necessárias de forma a garantir o respeito às especificidades, vêm se intensificando ao longo dos anos. Há ainda muito por fazer, mas há igualmente o sentimento de que muito já foi feito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n. 11346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**: conceitos. Brasília, DF, 2007. 16 p.

GOMES, F. **A hidra e os pântanos**: mocambos, quilombos e comunidades de fugitivos no Brasil: séculos XVII-XIX. São Paulo: UNESP; Pólis, 2005.

MENASCHE, R. Risco à mesa: alimentos transgênicos, no meu prato não? **Revista de Antropologia Social**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 111-129, 2004.

WOORTMANN, K. A comida, a família e a construção do gênero feminino. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 103-129, 1986.

_____. **Hábitos e ideologias alimentares em trabalhadores de baixa renda**: relatório final. Brasília, DF, 1978. (Série Antropologia, 20).

7. OS QUILOMBOLAS DENTRO DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS PARA GRUPOS POPULACIONAIS ESPECÍFICOS¹

Antônio Márcio Buainain²

Pedro Luiz Barros Silva²

Regina Hirata²

Rodrigo Coelho²

ANTECEDENTES

O Programa de Distribuição de Alimentos para Grupos Populacionais Específicos foi criado em 2003, sob responsabilidade do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). A criação desse programa faz parte da estratégia Fome Zero, lançada no mesmo ano. A meta é atender as famílias em situação de insegurança alimentar em todo o território nacional³.

Desde 2004, após a fusão de dois ministérios e uma secretaria, o programa está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nesse novo arranjo institucional, o conjunto de políticas de proteção social e promoção da inclusão envolve três áreas: transferência de renda, segurança alimentar e nutricional e assistência social. Essas políticas têm como objetivo a preservação e a valorização das famílias como núcleo da cidadania, integradas por uma rede de proteção social e de promoção da segurança alimentar.

O objetivo do programa, segundo seus gestores, é a distribuição de alimentos para grupos populacionais específicos em situação de insegurança alimentar, além de propiciar o atendimento de famílias atingidas por situações emergenciais inesperadas e notórias que possam levar à insegurança alimentar, em todo o território nacional.

Os pressupostos que orientam a implementação do programa são:

- a) Garantia do direito humano à alimentação para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar;
- b) Atendimento prioritário a grupos populacionais específicos porque se encontram em situação de desigualdade social, racial e étnica e, por isso, são alvos de discriminação das populações envolvidas;
- c) Prevenção relacionada aos aspectos nutricionais e de saúde por meio de acesso a alimentação com dignidade (CONAB, 2004).

¹Este artigo é parte do Estudo de Avaliação do Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos, realizado pelo NEPP no período entre setembro 2006 e março de 2007, no contexto da Carta Acordo MDS/FAO/Fecamp, para o qual contribuíram pesquisadores do NEPP e de várias outras instituições.

²Pesquisadores do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp.

³Ver <http://www.mds.gov.br> [Disponível em 15 mar. 2008].

Os grupos populacionais específicos atendidos pelo programa são constituídos por trabalhadores sem terra, acampados que aguardam inclusão no Plano Nacional de Reforma Agrária, famílias de comunidades atingidas por barragens, famílias de comunidades quilombolas, de terreiros e indígenas.

É fundamental, portanto, o entendimento do conceito de “grupos populacionais específicos”. Cada grupo populacional atendido pelo programa é formado por um coletivo que compartilha um patrimônio e um pacote de recursos que lhe garante uma identidade comum (COSTA FILHO, ALMEIDA & MELO, 2005). Esse patrimônio compartilhado é especialmente forte na sua dimensão cultural e simbólica – está ligado a uma origem comum, uma tradição específica e uma determinada visão de mundo e sobre o homem.

As comunidades quilombolas são, tais como outros grupos tradicionais,

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

Além de sua ancestralidade e cultura servirem de base para uma identidade coletiva, as comunidades quilombolas também se unem e se definem a partir do conflito (TOURAINE, 1977), ou seja, por meio da busca do reconhecimento e pela preservação da terra e da cultura do grupo ajuda-se a cimentar o elo comunitário. O embate de quilombolas contra grileiros e fazendeiros que procuram se apropriar de terras ou a luta pelo reconhecimento de direitos e contra o preconceito por parte de comunidades de terreiros são, assim, alguns dos exemplos mais recentes das lutas que geram o fortalecimento da identidade dessas comunidades (EDER, 2003).

As famílias de comunidades quilombolas são atendidas pelo programa por conta da situação de insegurança alimentar, que está intimamente relacionada com a ameaça ao domínio e preservação de seus territórios, onde exercem suas atividades tradicionais de subsistência.

Outro conceito fundamental para o entendimento do objetivo do programa é o de segurança alimentar. Pela definição da lei que criou o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A introdução do conceito de insegurança alimentar no objetivo do programa indica a superação dos limites estreitos do combate à fome emergencial que antes era associada a programas de distribuição de alimentos *in natura*. Os objetivos não se limitam apenas a atender famílias que estejam passando conjuntamente por uma situação de emergência da fome, mas avançam no sentido de observar uma preocupação com a qualidade, quantidade e regularidade dos alimentos consumidos pelas famílias.

Com isso, o próprio conceito de emergência muda de enfoque. Em vez de tratar como emergencial apenas as vítimas de tragédias ou catástrofes naturais ou sociais, o conceito de insegurança alimentar também dá um caráter de urgência à persistência no tempo da insegurança quanto à capacidade de consumir alimentos suficientes e de qualidade. A situação de comunidades que convivem por anos a fio com essa insegurança é considerada emergencial, mesmo sabendo que alguma forma de sobrevivência é encontrada por seus integrantes para contornar a inanição.

Outro aspecto da segurança alimentar a ser destacado é que a disponibilidade de alimentos não deve ser conseguida à custa do acesso a outras necessidades essenciais. Em outras palavras, além da comida, o cidadão deve manter o acesso a uma série de serviços públicos e bens de consumo considerados fundamentais para a manutenção de sua integridade e dignidade.

O objetivo deste artigo é apresentar dados do Estudo de Avaliação do Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos realizado em 2007 pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP/Unicamp). A pesquisa teve múltiplos objetivos, entre os quais o de identificar o perfil das famílias beneficiárias e o próprio funcionamento do programa. Neste artigo serão considerados alguns aspectos desse funcionamento em relação a um grupo específico: os quilombolas.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Modelo analítico e metodologia

O estudo utilizou a metodologia de coleta e análise de dados conhecida como *Rapid Appraisal* (RA), que é suficientemente flexível e rigorosa para atender os objetivos desejados dentro das restrições de tempo e recursos. O RA utiliza um conjunto integrado de métodos quantitativos e qualitativos que permite uma perspectiva sistêmica da problemática estudada. No caso da pesquisa de avaliação do Programa de Distribuição de Cestas Alimentares a Grupos Populacionais Específicos, foram adotadas as seguintes técnicas de pesquisa: entrevistas com atores-chave do programa; observação direta por parte de uma ampla equipe de pesquisadores capacitados; aplicação de *survey* junto a famílias beneficiárias do programa e outro junto aos líderes das comunidades visitadas; envio de questionário para auto-preenchimento dos supervisores regionais da Conab e dos gerentes de armazéns onde o alimento é estocado. Entre os “elos críticos”⁴ que serão analisados neste artigo, destacam-se⁵:

⁴O conceito de “elo crítico” utilizado neste texto refere-se aos pontos do processo de implementação e operacionalização de um programa nos quais as decisões tomadas pelos gestores, executores, beneficiários – ou outro ator envolvido no programa – podem ser decisivas para seu sucesso ou fracasso.

⁵Além das questões listadas, a pesquisa realizou um detalhado perfil das famílias e das comunidades atendidas pelo programa e analisou o programa ainda em relação a seus objetivos, mecanismos de prestação de contas e de divulgação de informações.

- **Parcerias:** A ação integrada com outros parceiros traz alguns desafios importantes, como a articulação de recursos e a definição de tarefas e responsabilidades. Talvez o maior desafio seja a necessidade de manter um objetivo institucional comum, entre as diversas organizações envolvidas, cada uma com missões e estruturas específicas. Por outro lado, quando bem articulada, as parcerias têm um papel fundamental na otimização dos recursos disponíveis.

- **Critérios de seleção das comunidades / famílias:** Um dos aspectos mais importantes para a implementação e êxito de programas desse tipo é o processo efetivo de seleção das comunidades e famílias a serem beneficiadas. Como se dá a seleção, quais os critérios de inclusão (que também excluem) utilizados? Há choques de interesse entre a concepção e os operadores do programa? Enfim, como o programa é apropriado pelos parceiros?

- **Acesso a políticas públicas complementares:** Programas de distribuição de benefícios não-monetários ou monetários são voltados para amenizar uma situação grave, mas — é consenso — são insuficientes e precisam ser complementados por outras políticas públicas. Até que ponto os beneficiários do programa contam com acesso a políticas complementares?

- **Composição das cestas:** Outro elo crítico se refere à composição das cestas de alimentos: os alimentos são adequados para atender as necessidades nutricionais das famílias e os hábitos alimentares locais?

- **Logística de distribuição das cestas:** A questão da logística é complexa e tem muitos aspectos, do custo da distribuição (não abordado neste estudo) até a viabilização do próprio acesso de comunidades distantes aos benefícios do programa. Quais as dificuldades enfrentadas pelos parceiros? Quem participa e como?

Avaliação de resultados

Um objetivo central da pesquisa foi conhecer a percepção dos beneficiários quanto à redução da insegurança alimentar. Tratou-se de uma avaliação quali-quantitativa, envolvendo entrevistas com beneficiários do programa e com os líderes das comunidades beneficiadas, mediante a aplicação de questionários estruturados⁶.

O United States Department of Agriculture (USDA) tem aplicado questionários em domicílios norte-americanos com objetivo de capturar a extensão e severidade da insegurança alimentar e da fome. O questionário detalhado foi validado por Correa (2004) para adaptação à realidade brasileira. Uma versão resumida desse questionário foi adaptada e validada pelo Núcleo de Estudos Agrícolas (NEA) da Unicamp. A versão condensada é constituída por seis perguntas, ideal para o caso de entrevistas realizadas em condições desfavoráveis — situação bastante plausível junto a algumas comunidades visitadas. As seis perguntas encerravam os questionários aplicados junto às famílias.

⁶Deve-se destacar que a apreciação sobre quantidade e qualidade é, pelo menos em parte, de natureza subjetiva, e os resultados devem ser analisados e interpretados de acordo com o que os instrumentos utilizados propõem — medir a percepção dos beneficiários. O mesmo ocorre na aferição quanto à variação da situação de insegurança alimentar a que as famílias estão/estavam submetidas.

Para a interpretação utilizaram-se as seguintes definições do American Institute of Nutrition:

(i) Segurança alimentar – Acesso por todos os indivíduos, a qualquer tempo, a alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável. A segurança alimentar inclui, no mínimo:

- a) pronta disponibilidade de alimentos adequadamente nutritivos e seguros;
- b) capacidade assegurada de obter alimentos aceitáveis por meios socialmente aceitáveis (isso é, sem recorrer a mecanismos de atendimento emergencial, coleta em lixos, roubo ou outras estratégias semelhantes).

(ii) Insegurança alimentar sem fome – Disponibilidade limitada ou incerta de alimentos adequadamente nutritivos e seguros, ou capacidade limitada ou incerta de obter alimentos aceitáveis por meios aceitáveis;

(iii) Insegurança alimentar com fome – Insegurança alimentar, conforme descrito acima, mas com a agravante situação de fome. Essa última é definida como sensação desconfortável ou de dor causada pela falta de alimentos. A falta recorrente e involuntária de acesso a alimentos.

Amostra

Foram selecionadas para a pesquisa 99 comunidades em 11 estados do país, das quais 13 eram comunidades quilombolas. Em virtude do grupo de acampados ter representação maior em relação aos demais grupos, os tamanhos de amostra para os outros dois grupos de beneficiários (terreiros e quilombolas) resultaram pequenos e foi feita uma ponderação nos cálculos. Como unidade amostral foi definida a comunidade, mas por vezes questões envolvendo estados e regiões foram abordadas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Breve descrição da estrutura e do funcionamento do programa

Desde sua criação, em 2003, o Programa de Atendimento Emergencial — Cestas Alimentares vem ampliando todos os seus resultados. Cresceu o número de famílias atendidas (98% entre 2003 e 2005), o número de atendimentos (172% no mesmo período), a quantidade de alimentos distribuídos por cesta (189%) e o número de cestas distribuídas a cada família. Ao mesmo tempo em que as metas físicas aumentaram, as metas financeiras são estáveis, com média em torno de 40 a 45 milhões de reais por ano (nos dois primeiros anos os valores variaram bastante, por conta do repasse de recursos de 2003 para o ano seguinte).

O programa é de responsabilidade do MDS, mas é operado em conjunto com as entidades parceiras do programa, que são a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Fundação Cultural Palmares (FCP), a Ouvidoria Agrária Nacional e o Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens.

A Conab é responsável pela compra, distribuição e armazenamento dos alimentos, recebendo para tal um aporte de recursos do MDS. As demais entidades parceiras são responsáveis pela interlocução entre o MDS, as comunidades atendidas e os movimentos sociais que as representam. Essa interlocução inclui a seleção das comunidades a serem atendidas e o número de cestas alimentares a ser destinado a cada uma – dentro dos limites orçamentários definidos pelo MDS.

Com a preocupação de atender populações com hábitos de alimentação distintos, existem dois tipos de cestas alimentares, definidos de acordo com a região na qual são entregues, mas sempre com 22 quilos de alimentos, conforme vemos a seguir:

- Cesta Norte-Nordeste:
10 kg de arroz, 3 Kg de feijão, 1 Kg de macarrão, 1 Kg de leite em pó, 2 Kg de açúcar, 2 Kg de farinha de mandioca, 2 latas de óleo de soja, 1 Kg de flocos de milho.

- Cesta Centro-Sul:
10 kg de arroz, 3 Kg de feijão, 1 Kg de macarrão, 1 Kg de leite em pó, 2 Kg de açúcar, 2 Kg de farinha de trigo, 2 latas de óleo de soja, 1 Kg de fubá.

Os alimentos são adquiridos pela Conab por meio de dois mecanismos básicos. Parte dos alimentos é comprado por meio do pregão eletrônico da Conab; outra parte é adquirida via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PAA é um instrumento de política pública gerido pelo MDS que adquire alimentos, com dispensa de licitação, por preços de referência, até o limite de R\$ 3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral.

O processo de compra de alimentos para a constituição das cestas é uma questão há muito criticada por analistas envolvidos com essas políticas. Grosso modo, os programas anteriores como o Programa de Distribuição de Alimentos (Prodea) e Gente da Gente realizavam compras de cestas já montadas, o que certamente facilitava o manuseio e o processo de distribuição às famílias. Entretanto, o número de empresas distribuidoras de cestas alimentares já montadas era relativamente pequeno. Com isso, os processos de aquisição de alimentos eram bastante dispendiosos, com o custo de aquisição dos alimentos bem acima dos preços praticados em mercado. A

centralização do processo de compra das cestas não ajuda no desenvolvimento local (BELIK, GRAZIANO & TAKAGI, 2002). Além do pequeno número de empresas, havia a questão de sua distribuição geográfica: elas deveriam, a partir de sua sede, realizar distribuição em todo o território nacional. Em virtude do mercado restrito, as empresas incorporavam o custo da distribuição em escala nacional ao seu preço.

Outra crítica importante quanto ao procedimento de compras centralizadas de cestas alimentares já montadas era a utilização de produtos processados e/ou industrializados. Esses produtos possuem um custo mais elevado do que produtos *in natura*, além de não servirem como indutores da pequena produção agrícola e da produção local. A utilização desses produtos traz vantagens no âmbito da conservação dos alimentos (eles duram mais do que os alimentos *in natura*) e da própria logística das empresas que montavam as cestas alimentares, pois recebiam das grandes indústrias os produtos prontos para ser embalados.

O pregão eletrônico realizado pela Conab para a compra de alimentos é acessível a todos os produtores de alimentos, que podem fazer suas ofertas de preços. Os editais dos pregões especificam a quantidade e a qualidade dos produtos e o local de entrega. Por meio desse expediente, a Conab consegue evitar que o custo do frete seja incorporado ao preço final do produto, além de conseguir mercado para os produtores rurais. Por meio do PAA, a Conab consegue estimular a geração de renda e a produção no nível local. Muitas comunidades tradicionais (como quilombos) e assentamentos da reforma agrária são produtivos e participam do PAA. Essa participação traz uma carga simbólica bastante forte, no sentido de estimular a produção agrícola nas comunidades e de fortalecer a identidade coletiva dos grupos populacionais. No caso dos acampados, o recebimento de cestas com alimentos produzidos por assentamentos tem um significado especial, no sentido de conferir ao grupo esperança de uma solução positiva para a situação atualmente vivida.

Com os produtos que compõem a cesta devidamente distribuídos pelos armazéns em todo o país, a etapa seguinte consiste na condução das cestas e a sua entrega às comunidades. A retirada dos alimentos junto às Unidades Armazenadoras (armazéns) da Conab e sua distribuição às comunidades beneficiárias ficam, em princípio, a cargo das entidades beneficiárias parceiras. Entretanto, essa etapa da distribuição é particularmente complicada. Em muitos casos, as entidades parceiras não contam com uma estrutura que a habilite a realizar essa tarefa.

A Conab dá apoio logístico na distribuição, com recursos do MDS, o que deveria ser função dos demais parceiros. Sem esse apoio, dificilmente o programa lograria atingir muitas das comunidades que dele vem se beneficiando. Aos demais parceiros cabe indicar a demanda da população em situação de insegurança alimentar e organizar a distribuição local.

No caso dos quilombolas, o parceiro é a Fundação Cultural Palmares (FCP), cujo mandato é “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (BRASIL, 1988) e contribuir para “... potencializar a participação da população negra brasileira no processo de desenvolvimento, a partir de sua história e cultura” (BRASIL, 2007). A FCP, portanto, não é estruturada para operar esse tipo de programa e ainda não o absorveu como parte de sua própria estratégia de atuação. Em certa medida, o programa é considerado como do MDS e, em que pese a dedicação pessoal dos funcionários da FCP que dele participam, não se nota um processo de endogenização das responsabilidades da fundação quanto a ele. A FCP conta com apenas dois funcionários em Brasília, um na Bahia e outro no Rio para operar o programa, quantidade claramente insuficiente para a dimensão das atribuições. Não dispõe de veículos, recursos para viagem ou sistema próprio de informações e cadastro das ações.

Assim, os próprios quilombolas têm que organizar todo o esquema de distribuição, e em quase 54% das comunidades quilombolas o próprio líder comunitário é o responsável pela retirada das cestas (Tabela 1). No caso dos quilombolas, ajuda muito o fato de a grande maioria dos armazéns estar a até 50 km da comunidade (Tabela 2).

Tabela 1 - Responsável pela retirada das cestas nos armazéns e transporte até a comunidade quilombola, Brasil, 2007

Responsável	Porcentagem %
O próprio líder	53,7
Representante da entidade parceira beneficiária	7,5
A Conab entrega na comunidade	23,1
Prefeitura / Defesa Civil	0,0
Outro representante do movimento social ao qual pertence	15,7
Não sabe	0,0

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

Tabela 2 - Distância entre a comunidade e o local de armazenagem do alimento, Brasil, 2007

Distância	Porcentagem %
Entre 0 e 5 Km	27,3
Entre 5,01 e 10 Km	9,4
Entre 10,01 e 20 Km	27,3
Entre 20,01 e 50 Km	9,4
Entre 50,01 e 100 Km	9,4
Entre 100,01 e 500 Km	17,9
Entre 500,01 e 1000 Km	0,0

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

Critérios de elegibilidade

O programa estabelece como público-alvo os grupos populacionais específicos, mas não define com precisão quais comunidades, dentro de cada grupo, devem receber o benefício. Isso fica a critério das entidades parceiras, que devem selecionar as comunidades com maior insegurança alimentar. Na prática, como as entidades parceiras não dispõem de um cadastro das comunidades específicas existentes no país e não conhecem com precisão o perfil de necessidade de todas essas famílias, acabam definindo critérios próprios para selecionar as comunidades, que podem considerar a proximidade do local de entrega, participação em outros programas, pressão política dos grupos, entre outros. No caso dos remanescentes de quilombos, como não se tem um cadastro das comunidades quilombolas com perfil socioeconômico que permita definir aquelas que mais precisam do benefício, técnicos da Fundação Cultural Palmares declararam que respondem à demanda das comunidades que solicitam a participação no programa, sem ter uma estratégia de seleção e/ou priorização. A fundação encaminha ao MDS todas as demandas recebidas, que são aceitas (ou não) mediante a disponibilidade de cestas alimentares ou de recursos orçamentários para a compra das cestas.

A Tabela 3 indica os principais motivos alegados pelos líderes comunitários para incluir as comunidades no programa. Note-se que no caso dos quilombolas as razões são consistentes com seus objetivos gerais: renda ou produção de alimentos insuficiente, além de falta de acesso à terra para produzir e presença de risco nutricional na comunidade.

Tabela 3 - Motivos para inclusão da comunidade ao programa, segundo as lideranças das comunidades quilombolas, Brasil, 2007

Motivos	%
Renda insuficiente da comunidade	91,2
Produção insuficiente	46,0
Não acesso a terra	23,0
Famílias que ainda não conseguem produzir seus alimentos	23,0
Presença de risco nutricional ou pessoas desnutridas	23,0
Problemas de saúde na comunidade	15,0
Idosos que não recebem benefícios sociais	7,0
Seca	7,0
Enchente	0,0
Outro	7,5

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

A pesquisa identificou um número elevado de comunidades nas quais as cestas alimentares não são suficientes para atender a todas as famílias necessitadas. Um dado positivo verificado foi que a decisão de como as cestas são utilizadas e quais famílias as recebem é tomada com a participação de toda a comunidade quilombola em 85% dos casos, segundo informações das lideranças entrevistadas. De acordo com essa fontes, os principais critérios usados para distribuir cestas quando não há quantidade suficiente para atender a toda a comunidade estão listados na Tabela 4.

Tabela 4 - Critérios declarados pelos líderes quilombolas para seleção das famílias beneficiadas nas comunidades, Brasil, 2007

Critério	%
Todas as famílias são atendidas	46,5
Famílias que mais necessitam no momento	32,4
Famílias com mais tempo na comunidade	8,1
Famílias com maior número de filhos	8,1
Famílias com problemas de saúde	0,0
Famílias com desnutrição	0,0
Famílias sem outras formas de sustento	0,0
Famílias que contribuem com a comunidade (trabalho ou dinheiro)	0,0
Famílias com menos renda	0,0
Outros	16,2

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

Perfil das comunidades quilombolas pesquisadas

As comunidades quilombolas atendidas pelo Programa de Distribuição de Alimentos possuem três características que as distinguem dos demais grupos populacionais participantes do programa incluídos na pesquisa. Em primeiro lugar, elas são relativamente grandes. Quase 40% das comunidades contam com mais de 1.000 habitantes, frente à média de 11% do total de todos os grupos populacionais pesquisados.

Outra característica marcante dos quilombos são os anos de existência das comunidades: 61,5% dos quilombos visitados foram estabelecidos há mais de 60 anos. No entanto apenas pouco mais da metade (53%) das comunidades contam com a posse da terra regularizada.

A terceira característica que destaca os quilombos é a elevada participação de representantes das comunidades em conselhos ou fóruns municipais, estaduais ou federais. São, portanto, um grupo populacional com alto grau de participação política, com 92% das comunidades participando de alguma instância de representação da sociedade civil. Em relação à produção, 69,2% das comunidades têm algum tipo de atividade produtiva, que é em parte comercializada (55%) e em parte voltada para consumo próprio (33%). Nas comunidades que ainda não contam com a posse da terra regularizada a situação de produção é mais difícil. A produção de alimentos agrícolas é a mais freqüente entre os quilombos, seguida pela produção pecuária e pelo artesanato.

Por fim, observa-se que a infra-estrutura das comunidades é precária, sendo essa uma característica presente em todos os grupos populacionais atendidos pelo programa que tenham uma predominância rural. Apenas 13% dos domicílios quilombolas possui rede geral de distribuição de água (67% das casas utilizam poços ou nascentes); menos de 10% dos domicílios utiliza fossa séptica e menos de 1% tem acesso à rede geral de esgoto; a energia elétrica está ausente em 17% das casas, que utilizam lâmpões a óleo, querosene ou gás de botijão.

Caracterização das famílias quilombolas pesquisadas

As famílias quilombolas pesquisadas apresentam uma predominância masculina. Cinquenta e seis por cento dos moradores são homens e 44% são mulheres – a maior diferença entre sexos observada entre os grupos populacionais do programa. Com relação à idade, as faixas etárias adultas são as com maior percentual de beneficiários, como mostra a Tabela 5. As faixas etárias mais jovens também têm uma participação relativamente alta no total. O grau de instrução dos moradores é baixo, com destaque para o fato de quase 30% dos moradores pesquisados não terem tido acesso a nenhum tipo de instrução formal. A Tabela 5 demonstra a situação.

Tabela 5 – Distribuição percentual dos moradores dos quilombos, por faixa etária, grau de instrução e formas de sustento

Idade dos beneficiários	Faixa etária dos beneficiários (em anos)											
	0-6	7-14		15-20		21-40		41-60		61 +		
	11,8	16,8		15,1		33,6		16,0		5,9		
Grau de instrução dos beneficiários	Sem instrução	Ensino Fundamental						Ensino Médio				
		1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	1 ^a	2 ^a	3 ^a
	29,0	11,3	8,9	8,9	14,5	6,5	2,4	2,4	4,8	3,2	2,4	2,4
Principal forma de sustento dos beneficiários	Programas de transferência de renda			Venda da produção própria			Trabalho temporário			Aposentadoria		
	49,0			35,0			29,0			27,0		

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

Menos da metade das famílias quilombolas (42,2%) têm pelo menos um filho morando fora da comunidade, geralmente por necessidade de procurar trabalho. A maioria dos moradores dos quilombos (87%) está ocupada e apenas 7,5% estão desempregados. A remuneração, entretanto, é muito baixa, o que se reflete no fato de que 35% das famílias apresentaram a venda da produção como sua principal forma de sustento, abaixo dos programas de transferência de renda. O trabalho temporário e aposentadoria são também expressivas formas de sustento das famílias (Tabela 5).

Por fim, a maioria dos moradores se alimenta a partir da produção própria de alimentos (93,5%). Porém, a segunda principal fonte de alimentos apontada é a cesta alimentar do programa, fato que já sinaliza um primeiro impacto positivo do programa sobre a vida das comunidades atendidas. Apenas em terceiro lugar aparece a compra direta no mercado, com 82% das famílias apontando essa hipótese.

Acesso a políticas públicas

Embora diretamente vinculada à pobreza, a insegurança alimentar é multideterminada e associada a fatores educacionais, de saúde, de trabalho, de insuficiência de renda e de assistência social. Por isso, a distribuição de alimentos deve estar associada a outras políticas para remover os fatores responsáveis pela reprodução das causas da insegurança alimentar.

Um primeiro indicador de cidadania é a posse de documentos civis. Nota-se, nesse item, que apenas 2,8% da população quilombola pesquisada indicou não ter registro civil; 97% tinham título de eleitor, 96% CPF e 93% Carteira de Trabalho.

Quando se considera o acesso às políticas propriamente ditas, a situação das comunidades quilombolas é mais precária: 88% não participavam de nenhum programa de assistência social, e mesmo nas poucas comunidades que participavam de algum programa, apenas 46% das famílias eram beneficiárias. A situação é melhor no que se refere aos serviços de saúde, já que 53% dos entrevistados quilombolas indicaram ter acesso quando necessitam e 84% declararam ter recebido a visita do agente de saúde em 2006. Isso é importante, pois 29% das famílias nos quilombos indicaram presença de doenças crônicas que necessitam um acompanhamento médico mais intenso. Os equipamentos de educação também são bastante disseminados e 70% das comunidades quilombolas dispõem de instituições de ensino próprias ou no entorno. Em relação à energia elétrica, quase 80% das comunidades quilombolas têm acesso a esse serviço. Uma constatação geral é que a rede de proteção socioassistencial que existe – com maior ou menor intensidade – em torno das comunidades ainda não é suficiente para assegurar a proteção das famílias e das comunidades quilombolas.

Os programas de transferência de renda e a aposentadoria são os programas de proteção social mais disseminados nas comunidades quilombolas, conforme mostra a Tabela 6:

Tabela 6 – Famílias que participam de programas de transferência de renda (%) e que recebem aposentadoria, por tipo de programa

Benefício	Bolsa Família	Aposentadoria	PETI	Outro	Não sabe se recebeu	Não recebeu
Benefícios monetários recebidos pela população, segundo as famílias	55,9	25,7	0,9	7,3	0,0	21,1

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

A análise dos projetos e programas públicos voltados para apoiar iniciativas de geração de renda nas comunidades revelou que 50% das comunidades quilombolas receberam algum tipo de financiamento para as atividades produtivas ali desenvolvidas - cujo destino se divide entre o autoconsumo (32%) e o mercado (55%) - e 66% receberam algum tipo de assistência técnica.

A composição das cestas

Os grupos populacionais atendidos apresentam tradições e culturas específicas – o que implica em diversidade de hábitos alimentares – espalhados por diversos estados e regiões do país. Com isso, um desafio do programa é garantir que as comunidades não sejam “violentadas” na sua dieta tradicional por conta dos alimentos distribuídos.

Com a preocupação de atender a populações com hábitos de alimentação distintos, atualmente existem dois tipos de cesta, definidos de acordo com a região na qual são entregues. Mesmo com essa preocupação, os gerentes da Conab pesquisados afirmaram que 35% das reclamações dos beneficiários dizem respeito à composição da cesta de alimentos — na maioria dos casos para solicitar maior variedade de alimentos, com a inclusão de carne, café ou outros.

Também foi observado que as cestas nem sempre são entregues conforme definido pelo MDS e Conab. No caso dos quilombolas, 38% afirmaram que “às vezes” faltam alimentos na cesta e 7% das famílias dizem que “sempre” as cestas são entregues incompletas.

Apesar dos pontos levantados, a avaliação da qualidade dos alimentos é bastante satisfatória. Menos de 1% das famílias consideram os alimentos distribuídos ruins ou péssimos, 13% os consideram excelentes e 64% os consideram de boa qualidade (Tabela 7). Também é reconhecido por 99,8% dos líderes comunitários que os alimentos estão adequados ao hábito alimentar praticado na comunidade.

Tabela 7 - Avaliação da qualidade dos alimentos, segundo as famílias entrevistadas em comunidades quilombolas, Brasil, 2007

Avaliação da qualidade	Porcentagem (%)
Excelente	13,1
Boa	63,8
Razoável	22,5
Ruim	0,9
Péssima	0,0

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

Como se pode ver na Tabela 8, as comunidades quilombolas têm seus alimentos consumidos com rapidez. São comunidades rurais, sem um movimento nacional unificado e com representatividade efetiva, que foram selecionadas por sua dificul-

dade em produzir alimentos e estão sem a posse de sua terra regularizada. Com essas características, é natural esperar que as cestas ganhem um caráter mais emergencial para esse grupo.

Tabela 8 - Tempo médio de duração do consumo de alimentos em comunidades quilombolas, Brasil, 2007

Tipo de Alimento	Tempo médio de duração de cada alimento da cesta (dias)
Arroz	22,9
Feijão	12,5
Macarrão	6,1
Leite em pó	11,0
Açúcar	11,4
Farinha	11,7
Óleo de soja	17,2
Flocos de milho/ fubá	6,2

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

Avaliação de resultados ou efeitos do programa

Quanto aos resultados do programa, percebe-se uma melhora significativa quanto à situação das famílias com relação à segurança alimentar depois de ingressar no programa. Antes do recebimento das cestas, segundo a percepção das famílias, somente 14,5% encontravam-se em situação de segurança alimentar. Depois da inclusão no programa, as famílias observaram diferenças positivas: 43,9% percebem-se em segurança alimentar, significando uma melhora de aproximadamente 30 pontos percentuais (Tabela 9).

Tabela 9 - Percepção de insegurança alimentar por parte das famílias beneficiárias do programa de distribuição de alimentos em comunidades quilombolas, Brasil, 2007

Classificação		Freq. (%)
Classe de segurança alimentar antes do programa	Segurança alimentar	14,5
	Risco sem fome	36,2
	Risco com fome	49,3
Classe de segurança alimentar depois do programa	Segurança alimentar	43,9
	Risco sem fome	32,9
	Risco com fome	23,2

Fonte: Dados da pesquisa de campo, 2007

No entanto, os resultados apresentam variações geográficas. As comunidades quilombolas do Maranhão e da Bahia apresentaram uma melhora bastante tímida na sua evolução em razão da distribuição de cestas. Já os melhores resultados foram alcançados entre os quilombolas do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, comunidades que conseguiram erradicar totalmente a situação de risco com fome - sem dúvida o resultado mais positivo alcançado. De qualquer forma, os objetivos do programa estão sendo amplamente alcançados, o que indica que a efetividade do programa é altamente positiva⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa de distribuição de cestas alimentares para comunidades quilombolas teve papel fundamental para melhorar a situação alimentar das famílias beneficiadas no país. Devido ao recebimento das cestas, o *risco com fome*, a pior situação de insegurança alimentar, caiu de modo significativo. Além disso, em pelo menos quatro comunidades essa situação mais precária foi completamente erradicada.

Entretanto, a pesquisa demonstrou que, a despeito dos resultados extremamente positivos, há questões que necessitam de atenção dos gestores, parceiros e lideranças das comunidades envolvidas no programa. Um grupo de questões diz respeito a ajustes na operação do programa. É necessário formalizar institucionalmente as parcerias, estruturar uma equipe de acompanhamento e supervisão das ações do programa, equacionar o transporte dos alimentos dos armazéns até as comunidades e montar um sistema de monitoramento voltado para o aperfeiçoamento da gestão. São tarefas com níveis de complexidade diferentes, mas todas importantes para aumentar a eficácia do programa.

⁷(...) a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide." (DRAIBE, 2001, p. 36).

Além disso, é perceptível uma discrepância no acesso a diferentes tipos de equipamentos e serviços públicos. Quando se trata da rede de proteção social pública estatal tradicional, há um grau mais elevado de atendimento; porém no tocante a políticas estruturantes, que potencializem a capacidade das famílias e das comunidades de superar sua situação de vulnerabilidade, o acesso é bem menor. É importante verificar que as comunidades encontram dificuldades imensas em superar a situação extrema de vulnerabilidade econômica: menos da metade das comunidades apresenta algum tipo de atividade econômica e um número ainda menor possui alguma espécie de financiamento ou apoio técnico especializado.

Certamente, é consenso que a distribuição de cestas de alimentos é importante na situação de risco vivenciada pelas famílias, mas é paliativa e não resolverá o problema da insegurança alimentar de forma sustentável. Portanto, permanece o desafio de ampliar as políticas estruturantes de superação da condição de pobreza e garantir o acesso à rede de proteção social básica a essas comunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 28 jan. 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 28 jan. 2008.

BRASIL. Lei n. 7668 de 22 de Agosto de 1988. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 ago. 1988. p. 16002.

BRASIL. Ministério da Cultura. Fundação Cultural Palmares. **Institucional**: apresentação. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/>>. Acesso em: 29 out. 2007.

COSTA FILHO, A.; ALMEIDA, R. A.; MELO, P. B. **Comunidades tradicionais e as políticas públicas**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, 2005.

DRAIBE et al. Programas de Renda Mínima para Famílias Carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. In: LOBATO, A. L.(Org.). **Garantia de renda mínima**: ensaios e propostas. Brasília: IPEA. 1998.

DRAIBE, S. M. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Caderno de Pesquisa**. Campinas: UNICAMP/NEPP, n. 34, 1998.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: EEI, PUCSP, 2001. p. 13-42.

EDER, Klaus. Identidades Coletivas e Mobilização de Identidades. **RBCS**, v. 18, n. 53. Outubro 2003.

SILVA, J. G.; BELIK, W.; TAKAGI, M. O que o Brasil pode fazer para combater a fome. In: SILVA, José Graziano da et al (Orgs.). **Combate à fome e à pobreza rural**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.

TOURAINÉ, Alain. **Classes, médias e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

8. AÇÕES ESTRUTURANTES QUILOMBOLAS - RESULTADOS GERAIS DA AVALIAÇÃO¹

André Augusto Brandão²

Marco Aurélio Alcântara³

Salete Da Dalt⁴

Vitor Hugo Gouveia⁵

CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA

O Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos teve início em 2003, com a realização de cinco oficinas entre os meses de novembro e dezembro, nas cidades de São Paulo (SP), Recife (PE), Santarém (PA), Bom Jesus da Lapa (BA) e São Luís (MA). Vale ressaltar que a realização de cada oficina foi precedida pelo envio de questionários socioeconômicos às comunidades quilombolas que estiveram ali representadas. Mais especificamente, as cinco oficinas foram realizadas para 150 comunidades conforme Convênio n.º 006/2003 firmado entre a Fundação Cultural Palmares (FCP), órgão do Ministério da Cultura, e o então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O objetivo das oficinas foi produzir, de forma participativa, um diagnóstico da realidade socioeconômica dessas 150 comunidades, com o intuito de viabilizar a execução das ações estruturantes. Uma vez definidas as comunidades, elas foram convidadas pela Fundação Cultural Palmares para participar do encontro por meio de representantes. Estes tiveram garantidos os custos relativos ao deslocamento, alimentação e hospedagem.

A escolha das 150 comunidades contempladas com o programa em questão deu-se com base nos seguintes critérios: comunidades com maior número de famílias, comunidades de difícil acesso e distantes das sedes dos municípios, comunidades com famílias de menor renda *per capita*, comunidades com maior número de famílias chefiadas por mulheres sozinhas, comunidades com maior índice de mortalidade infantil, comunidades localizadas em áreas de conflitos fundiários e comunidades com maior número de famílias com filhos de zero a seis anos.

Durante as oficinas os representantes das comunidades podiam optar – definindo uma ordem de prioridade – por três ações estruturantes entre as cinco oferecidas: implementação de casas de farinha (aquisição de forno mecânico, prensa etc.); aquisição de implementos agrícolas (maquinário em geral); aquisição de materiais para pesca

¹Este artigo é parte da pesquisa de Avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos realizada pelo DataUFF no período de junho a setembro de 2006, no contexto da Carta Acordo MDS/FAO/FEC.

²Coordenador Geral e Diretor Adjunto do DataUFF.

³Coordenador de Área do DataUFF

⁴Coordenadora de Pesquisa do DataUFF

⁵Diretor Geral do DataUFF

artesanal (barcos pequenos, frigoríficos para armazenamento de peixes); aquisição de equipamentos para o desenvolvimento do artesanato e sistema de irrigação para pequenas áreas de lavoura (bombas d'água, pivôs, equipamentos de irrigação em geral).

Além dessas, uma ação denominada como “Assistência Técnica/Capacitação para a Agricultura” era garantida para todas as comunidades.

Com os recursos disponíveis foi possível adquirir 50 kits para casas de farinha, 30 kits de implementos agrícolas, 20 kits de equipamentos de pesca artesanal, 30 kits de equipamentos para desenvolvimento do artesanato e 20 kits de sistema de irrigação; totalizando 150 kits para as comunidades. Assim, respeitava-se a ordem sugerida pelas lideranças até que um módulo de kits se esgotava e então os módulos subsequentes eram preenchidos.

METODOLOGIA

Este artigo expõe os resultados da avaliação do Programa de Ações Estruturantes nas Comunidades Remanescentes de Quilombos, realizada em 2006 pelo Núcleo de Pesquisas Sociais da Universidade Federal Fluminense (DataUff).

O objetivo geral da pesquisa foi contribuir com a avaliação periódica das ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) relacionadas à estratégia Fome Zero e especificamente voltadas para o atendimento às comunidades quilombolas do Brasil. Já os objetivos específicos se relacionavam com o mapeamento do perfil socioeconômico das comunidades contempladas pelo programa e a identificação dos resultados das ações.

A pesquisa foi feita por meio de uma direção metodológica que combinou elementos quantitativos e qualitativos. No campo da pesquisa quantitativa, os parâmetros básicos para proposição do plano amostral definiram que:

- a) a amostragem seria domiciliar;
- b) o tamanho da amostra estaria entre 2.000 e 2.300 indivíduos.

A amostra resultante possibilitaria, portanto, fornecimento de estimativas das proporções da população que possuem determinados atributos, com nível de confiança de 95% e precisão de 2,5%.

A amostra foi desenhada para ser significativa em nível de Brasil, visando estimar uma proporção P , desconhecida, fixando-se uma precisão de dois pontos percentuais para mais ou para menos, com nível de confiança de 95%. A amostra resultante possibilita o fornecimento de estimativas das proporções da população que possuem determinados

atributos, com nível de confiança de 95%. De acordo com o critério do IBGE, para um coeficiente de variação de até 5% a precisão das estimativas é ótima e de 5 a 15% deve ser considerada como boa.

No processo de amostragem a idéia básica foi compatibilizar, na escolha das comunidades a serem investigadas, as diversas categorias de ações estruturantes. Para cada estado da Federação – naqueles que foram implementadas as ações – todos os tipos de ações estruturantes estariam na amostra. Assim, a amostra cobriu 65 comunidades em 38 municípios e 18 estados.

O plano amostral foi composto a partir de toda essa série de condicionantes. O questionário foi desenhado pela equipe de avaliação do DataUff em conjunto com técnicos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS. O instrumento foi pré-testado na comunidade Quilombo de Santana no município de Quatis (RJ) no dia 20 de junho de 2006. Durante a pesquisa foram aplicados um total de 2.058 questionários.

No campo da investigação qualitativa foram realizadas entrevistas em profundidade considerando todas as ações estruturantes como critério principal para escolha dos entrevistados. Famílias beneficiadas com ações estruturantes, lideranças quilombolas locais e municipais, técnicos que trabalharam diretamente na implementação do programa na Fundação Cultural Palmares e no MDS, além daquelas pertencentes aos níveis estaduais e municipais de gestão da política de assistência compuseram o público-alvo dessa parte da pesquisa.

Foram utilizados sete roteiros de entrevista na pesquisa qualitativa - um roteiro para cada segmento - produzidos pela equipe de avaliação do DataUff em conjunto com técnicos da SAGI/MDS. No total foram realizadas 201 entrevistas em profundidade.

CARACTERÍSTICAS DAS COMUNIDADES INVESTIGADAS NA PESQUISA

Uma breve caracterização das comunidades investigadas indica que elas se encontram em grande maioria situadas em áreas rurais. Nada menos que 60,9% dos responsáveis pelos domicílios trabalham em atividades agrícolas, principalmente na qualidade de agricultores de subsistência. A presença de trabalhadores rurais autônomos e assalariados rurais é muito pequena. Nesse sentido, as comunidades quilombolas se caracterizam por compor o pequeno campesinato que, com variações regionais, sobrevive da produção descapitalizada e em pequena escala de insumos agrícolas (e em poucos casos agropecuários) que são consumidos pelo núcleo familiar e comercializados de forma esporádica quando há excedente e quando existe mercado de consumo.

A taxa de atividade dos homens adultos e jovens é maior que a das mulheres no que tange ao trabalho agrícola e nas atividades de pesca (vale ressaltar que não encontramos na amostra nenhuma comunidade que tivesse na pesca sua atividade principal para reprodução material). Essa mesma taxa é maior entre as mulheres adultas e jovens em relação às atividades de artesanato e praticamente igual para os dois sexos no caso dos serviços urbanos.

Apesar do conceito existente em torno do caráter coletivo das comunidades quilombolas (o que inclusive informa a lógica de garantia de direitos aos seus territórios de origem, conforme a Constituição de 1988), a percepção dos próprios quilombolas sobre a propriedade é inversa à noção de posse comunitária, na medida em que somente 6% dos entrevistados afirmam que a área ocupada pela família é coletiva. Na mesma medida, as situações de produção coletiva são pouco frequentes (12,7%) e mais uma vez de forma semelhante ao conjunto do campesinato pobre típico do Brasil, vemos o grande predomínio da produção agrícola familiar, com raras iniciativas de produção coletiva ou comunitária.

O conjunto dos moradores possui baixa escolaridade. Os responsáveis pelos domicílios não-escolarizados atingem a casa dos 37,8%. Somando a esses os que somente possuem até 4 anos completos de estudos chega-se a 77,3%. Os responsáveis pelos domicílios ligados às ocupações rurais, em geral, apresentam escolaridade inferior aqueles ligados às ocupações urbanas.

No que tange à cor ou raça, embora a grande maioria dos entrevistados e dos responsáveis pelo domicílio seja de pretos e pardos, verificou-se uma ocorrência de brancos em torno de 5,5%.

A renda das famílias é, em média, muito baixa. Cerca de 74% possuem renda mensal inferior a um salário mínimo. Já na faixa de um a três salários mínimos existem cerca de 24% das famílias, o que totaliza quase 99% de famílias com renda de até três salários mínimos. Como corolário disso, de acordo com a classe social pelo critério Brasil, a maior concentração das famílias está na classe E (65%), seguida da classe D (32%). As mulheres são as responsáveis por 37% dos domicílios investigados. Do ponto de vista demográfico, as famílias quilombolas seguem o perfil da transição demográfica iniciada em fins do século passado no Brasil, ou seja, a maioria das famílias possui uma ou duas crianças, sendo pequeno o número daquelas que possuem três crianças ou mais. Apesar de uma configuração de poucos filhos, a presença de famílias extensas explica o fato de que 44,8% delas possuem cinco ou mais residentes.

No que tange às creches, a cobertura nas comunidades quilombolas é praticamente nula. Já no campo da educação básica a cobertura se mostra efetiva: entre os 5 e 19 anos de idade encontramos um percentual sempre muito baixo de indivíduos que não frequentam a escola. Esse percentual, embora ainda pequeno, é maior na faixa de 15 a 19 anos. Vale ressaltar que há um percentual também pequeno, mas não insignificante, de crianças de ambos os sexos envolvidas com o trabalho na agricultura.

A infra-estrutura das comunidades investigadas está muito aquém da ideal. Somente 29% dos domicílios estão ligados à rede de abastecimento de água e 3% à rede de coleta de esgotos, com 28% de domicílios sem qualquer forma de coleta. Já no que tange à energia elétrica, o programa federal Luz para Todos foi encontrado em várias comunidades visitadas, mostrando seus efeitos: 77% dos domicílios estão ligados a redes de transmissão de energia, o que, frente à configuração rural da imensa maioria das comunidades, é um percentual elevado.

A cobertura de programas sociais, federais e estaduais, atinge 56% das famílias. O Programa Bolsa Família destaca-se entre eles, com uma cobertura de aproximadamente 41% entre as famílias que compuseram a amostra.

A pesquisa encontrou uma situação de grande insegurança alimentar, na medida em que somente 30% das famílias afirmam que a quantidade de alimentos consumidos por mês é suficiente. Tanto crianças quanto adultos fazem em sua maioria três refeições por dia. No entanto, em 30% das famílias a quantidade de alimentos consumidos pelas crianças nas refeições do dia não é suficiente. Esse percentual sobe para 43% quando se trata de jovens e adultos.

AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ESTRUTURANTES

Das 65 comunidades visitadas na amostra somente três não haviam recebido os equipamentos. Enquanto em outra os equipamentos foram devolvidos pela liderança.

Tabela 1 - Ação estruturante por situação de entrega dos equipamentos, Brasil 2006

Ação estruturante	Entregue à comunidade	Não está na comunidade	Total
Casa de farinha	17 (100%)	-	17 (100%)
Desenvolvimento do artesanato	11 (91,7%)	1 (8,3%)	12 (100%)
Sistema de irrigação	5 (71,4%)	2 (28,6%)	7 (100%)
Implementos agrícolas	15 (93,8%)	1 (6,2%)	16 (100%)
Pesca artesanal	4 (100%)	-	4 (100%)
Total	52 (92,8%)	4 (7,2%)	56 (100%)

Fonte: DATAUFF/2006

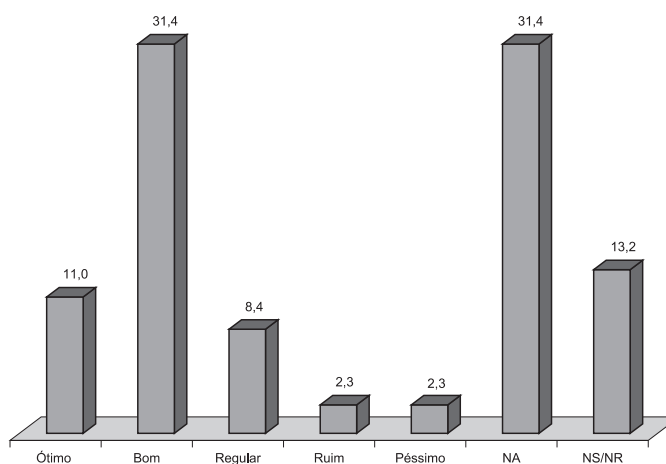
Os quatro casos em que os equipamentos não estavam nas comunidades são devidos aos seguintes fatores:

- Dois sistemas de irrigação foram entregues nas sedes dos municípios, mas não houve interesse da associação em levar os equipamentos para as comunidades (em um dos casos não foram entregues as tubulações juntamente com o motor-bomba e a dispersão das áreas de produção inviabiliza sua utilização; no outro caso a associação esperava a titulação pelo Incra, que desapropriará uma área, hoje em mãos de fazendeiros, que é mais adequada ao uso do equipamento);
- Um cultivador foi entregue na prefeitura do município e não houve interesse da associação em buscar o equipamento porque ele não é adequado ao tipo de solo e produção desenvolvida na comunidade;
- A presidente da associação não deixou descarregar as máquinas de costura do caminhão que viera entregá-las, pois não havia lugar para guardá-las.

A AVALIAÇÃO DOS QUILOMBOLAS

Em relação ao processo de implantação dos equipamentos nas comunidades, os entrevistados que sabiam da doação avaliaram de forma muito positiva as ações estruturantes, totalizando 42,4% de respostas ótimo e bom, como se pode ver na Figura 1, abaixo. A satisfação dos entrevistados com as ações estruturantes é, portanto, elevada.

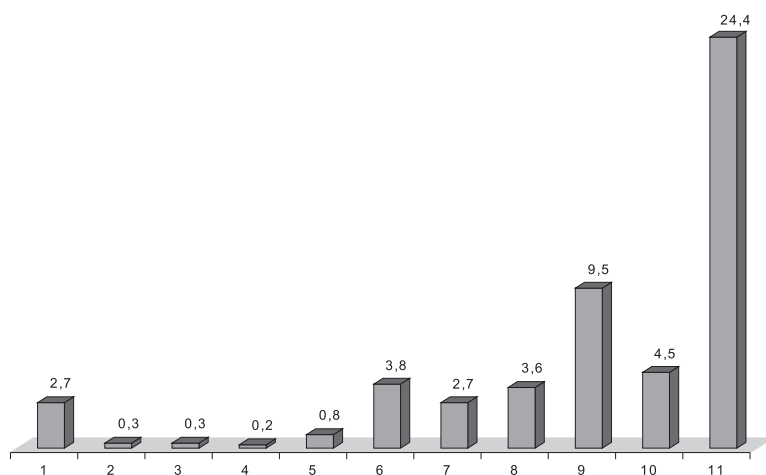
Figura 1 - Avaliação da implantação dos equipamentos nas comunidades quilombolas (%), Brasil, 2006



NS/NR: não sabe/ não respondeu. NA: não se aplica
Fonte: DATAUFF/2006

Entre os que foram questionados e sabiam da doação, as notas foram elevadas. A média dos que responderam à questão foi igual a 8 (Figura 2).

Figura 2 - Nota atribuída à doação dos equipamentos pelas comunidades quilombolas (%), Brasil, 2006



Fonte: DATAUFF/2006

A avaliação das famílias sobre a implantação dos equipamentos, segundo sua utilização total ou parcial, é mostrada na Tabela 2. A categoria de resposta mais freqüente foi “bom” seguida de “ótimo”.

Tabela 2 - Avaliação da implantação dos equipamentos na comunidade segundo a sua utilização total ou parcial

Situação do equipamento	Avaliação (%)					Total
	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	
Em utilização total	24,2	56,0	17,5	1,3	1,0	100
Em utilização parcial	22,9	62,9	8,6	0,0	5,7	100

Fonte: DATAUFF/2006

Questionou-se a respeito de mudanças na participação em associações e conselhos da comunidade após os equipamentos estarem em utilização. Com o funcionamento parcial ou total dos equipamentos, cerca de 40% dos entrevistados apontam que ocorreu maior participação nas associações e conselhos comunitários. Essa situação provavelmente se relaciona com as expectativas causadas pela possibilidade de ganhos materiais com sua utilização e a conseqüente necessidade de definir formas de uso e apropriação do equipamento. Como vemos, as ações estruturantes, antes de qualquer coisa, são capazes de gerar capital social⁶, pois os dados coletados na pesquisa mostram que a ampliação da participação comunitária é uma constante em sua implementação. A geração de capital social tem sido apontada nos últimos anos como um dos efeitos mais desejados das políticas sociais. E isso porque é passível de contribuir para a sustentabilidade dos efeitos das políticas e, ao gerar laços sociais mais firmes, motivar ações nas quais a participação do grupo social ou comunitário seja mais arrojada e democrática.

O alto grau de satisfação encontrado indica que os moradores das comunidades quilombolas investigadas consideram que, mesmo frente aos problemas enfrentados, foi importante o recebimento dos equipamentos, que poderão ser usados imediatamente ou no futuro. Para além disso, o caráter afirmativo desse programa não deixa de ser, ainda que sub-repticiamente, percebido por moradores e lideranças. Mais especificamente, eles sabem que a comunidade recebeu determinado equipamento por ser reconhecida como quilombola. Sabem, portanto, que suas comunidades estão sendo valorizadas por uma característica que até pouco tempo significava somente desvalorização e desconfiança.

Como afirmou um morador de uma comunidade quilombola em São Paulo: “... quando não tinha esse negócio de quilombo o preto só vivia ferrado. Agora tem mais valor, que antes o preto não tinha valor.”

CONCLUSÃO

⁶No sentido dessa avaliação o conceito de Capital Social remete ao aumento da sinergia ou reforço nas relações de cooperação entre os membros de uma mesma comunidade com vistas ao alcance de objetivos de interesse coletivo. Ver, por exemplo, EVANS, Peter. *Governement action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*. University of California Press/University of California International and Area Studies Digital Collection, Edited Volume 94, pp. 178-209, 1997.

Esta pesquisa de avaliação pôde concluir que as ações estruturantes nas comunidades quilombolas atingiram quase completamente o objetivo de entregar os equipamentos aos moradores (mais de 92% deles haviam sido entregues na ocasião do trabalho de campo). Há um longo caminho a percorrer a partir desse momento, relativo à implantação dos equipamentos e às perspectivas de uso coletivo desses recursos para a geração de renda. No entanto, a satisfação das comunidades constitui um fértil terreno subjetivo para os desenvolvimentos futuros. Elemento importante foi a constatação de que o funcionamento dos equipamentos gerou agregação de capital social para as comunidades, na medida em que significou incremento da participação dos quilombolas em suas associações locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUTI, José Mauricio. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru, EDUSC, 2006.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: NUPAUB-USP, 1992.

EVANS, Peter. **Government action, social capital and development**: reviewing the evidence on synergy. California: University of California Press, 1997. (University of California International and Area Studies Digital Collection, v. 94).

REIS, João José. Quilombos e revoltas de escravos. **Revista USP**, São Paulo, n. 28, 1996.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

ANEXO

Comunidades que compuseram a amostra por estado, município e ação estruturante

UF	Municípios, comunidades e ação estruturante
AL	Batalha – Cajá dos Negros (implementos agrícolas) Poço das Trincheiras – Alto do Tamanduá (implementos agrícolas)
AP	Macapá – Lagoa dos Índios (casa de farinha)
BA	Senhor do Bom Fim – Quebra Facão (casa de farinha); Bananeira dos Pretos (sistema de irrigação); Fazenda Olaria (desenvolvimento do artesanato) e Tijuaçu (implementos agrícolas). Bom Jesus da Lapa – Araçá (desenvolvimento do artesanato); Pedras (sistema de irrigação) e Rio das Rãs (casa de farinha). Rio de Contas – Riacho das Pedras (implementos agrícolas); Bananal (sistema de irrigação) e Barra (desenvolvimento do artesanato).
CE	Iracema – Bastiões (desenvolvimento do artesanato). Tururu - Conceição dos Caetanos (implementos agrícolas).

Continua

**Comunidades que compuseram a amostra por estado,
município e ação estruturante - continuação**

UF	Municípios, comunidades e ação estruturante
ES	São Mateus – Divino Espírito Santo (20) e São Jorge (20) (implementos agrícolas) Conceição da Barra – Angelim Disa, Angelim II, Linharinho, Rosa D'Água e São Domingos (imple- mentos agrícolas).
GO	Monte Alegre de Goiás – Kalunga (implementos agrícolas). Cavalcanti – Kalunga (sistema de irrigação). Teresina de Goiás – Kalunga (casa de farinha)
MA	Penalva – Bairro Novo (desenvolvimento do artesanato), Centro Meio II (casa de farinha) e Gapo (sistema de irrigação). Itapecuru Mirim (5) – Mandioca, Morros, Piqui, Santa Joana e Santa Maria dos Pretos (implemen- tos agrícolas). Alcântara – Espera (implementos agrícolas).
MG	Leme do Prado – Porto Coris (casa de farinha). Bias Fortes – Colônia do Paiol (implementos agrícolas)
MS	Corguinho – Furnas da Boa Sorte (casa de farinha) Jaguari – Furnas dos Dionísios (casa de farinha)
MT	Nossa Senhora do Livramento - Mata Cavalo (casa de farinha) Vila Bela de Santíssima Trindade – Vila Bela (pesca artesanal)
PA	Oriximiná – Abui (casa de farinha), Aracuã de Baixo (implementos agrícolas) e Boa Vista (sistema de irrigação) Moura - (desenvolvimento do artesanato e Tapagem (pesca artesanal) Santarém – Saracura (casa de farinha)
PB	Ingá – Sítio Pedra D'Água (casa de farinha) Alagoa Grande – Caiana dos Crioulos (desenvolvimento do artesanato)
PE	São Bento de Una – Serrote do Gado Bravo (desenvolvimento do artesanato) Salgueiro – Conceição das Crioulas (implementos agrícolas)
PI	São João da Varjota – Povoado de Paquetá (casa de farinha) Queimada Nova – Queimada Nova (casa de farinha)
RN	Patu – Sítio Jatobá (desenvolvimento do artesanato) Macaíba – Capoeiras (implementos agrícolas)
RS	Gravataí – Manoel Barbosa (implementos agrícolas) Porto Alegre – Família Silva (desenvolvimento do artesanato)
SE	Porto da Folha – Mocambo (casa de farinha)
SP	Eldorado (3) – André Lopes (implementos agrícolas), Batatal (desenvolvimento do artesanato) e Sapatu (casa de farinha) Iporanga (4) – Castelhanos (desenvolvimento do artesanato), Nhunguara (casa de farinha), Porto Velho (sistema de irrigação) e Praia Grande (pesca artesanal) Cananéia – Mandira (pesca artesanal)

Fonte: DATAUFF/2006

9. O CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: AVANÇOS E DESAFIOS

*Ana Lígia Gomes¹
Aidê Cançado Almeida²
Mariana López Matias³
Priscilla Maia de Andrade⁴*

“Quando a valorização da diversidade é tratada junto com a promoção da igualdade, é possível pensar em avanços, do que se precisa e pode ser realizado a partir do que ainda não se tem e do que precisamos ter. É necessário superar uma visão conformista que nos fala que a diversidade existe, mas que omite a maneira como a diversidade está hierarquicamente distribuída na sociedade, ou mesmo ausente em muitos lugares, caracterizando a exclusão de amplos setores sociais”. (Programa Brasil Quilombola)

APRESENTAÇÃO

O presente artigo tem por objetivo apresentar as ações desenvolvidas pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em especial pela proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social, no âmbito de atuação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no atendimento às comunidades quilombolas. Nessa direção discutem-se, brevemente, as características e especificidades das comunidades quilombolas no Brasil e a universalidade das ações da PNAS, identificando as ações da assistência social na promoção e proteção dos direitos socioassistenciais desse segmento, com especial atenção para as ações desenvolvidas pelos CRAS. Por fim, listam-se alguns desafios a serem enfrentados pela proteção social básica no atendimento às famílias e indivíduos quilombolas.

AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NO BRASIL

A Constituição de 1988, em seu artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias, bem como a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), asseguraram às comunidades quilombolas o direito à propriedade de suas terras. Esse preceito constitucional instituiu um importante instrumento para fundamentar a

¹Secretária Nacional de Assistencial Social – SNAS/MDS.

²Diretora do Departamento de Proteção Social Básica – SNAS/MDS.

³Coordenadora-geral de Regulação do Departamento de Proteção Social Básica – SNAS/MDS.

⁴Assessora Técnica de Regulação do Departamento de Proteção Social Básica – SNAS/MDS.

construção do direito à visibilidade dessas comunidades, ou seja, o reconhecimento legal de direitos específicos, alcançado por meio do título de reconhecimento de domínio para as comunidades quilombolas, ensejou novas demandas sociais para esse segmento.

As comunidades quilombolas, segundo o Decreto n.º 4887, de 20 de novembro de 2003, são grupos étnico-raciais identificados segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão historicamente vivenciada. Estima-se, segundo dados da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (BRASIL, 2005), que há no país 2 milhões de quilombolas, distribuídos em 2.450 comunidades⁵.

As comunidades quilombolas são constituídas por grupos sociais cuja identidade étnica os distingue de outros grupos da sociedade nacional. Para esse segmento social, o traço distintivo é a identidade étnica, entendida como um processo de auto-reconhecimento bastante dinâmico, não podendo ser reduzido, assim, a elementos materiais ou traços biológicos distintivos, como a cor da pele.

Nessa direção, as comunidades quilombolas não aludem a “resquícios arqueológicos” referentes a temporalidades ou especificidades biológicas, bem como não se trata de grupos isolados ou de uma população homogênea. São, ao contrário, grupos com trajetória própria, dotados de relações territoriais específicas, autodenominados comunidades negras de quilombos, dados os costumes, as tradições e as condições específicas que os distinguem de outros setores da coletividade nacional (BRASIL, 2005). Pesquisas e estudos apontam que, além dos quilombos originários do período de escravidão, outros foram formados após a abolição formal da escravatura, pois constituíam única possibilidade de sobrevivência, em especial, de conquista da liberdade para a população recém-liberta. As comunidades quilombolas, desse modo, compõem uma construção histórica e são elementos estruturais das relações sociais e econômicas do país (BRASIL, 2005).

Além da visibilidade de suas especificidades, o reconhecimento do direito das comunidades quilombolas possibilitou a emergência de dados sobre a realidade vivenciada por esse segmento populacional. Os artigos 3 e 4 deste volume trazem à tona indicadores sociais alarmantes, tais como o que aponta que o percentual de crianças quilombolas menores de cinco anos que se encontram com alto risco de desnutrição iguala-se ao das crianças do Nordeste urbano de uma década atrás. Dados como esse evidenciam o longo período de invisibilidade social a que esse segmento foi submetido, bem como a precária ou ausente atenção das políticas públicas voltadas às suas especificidades e demandas. Diante desse quadro, é imprescindível promover e proteger os direitos sociais e possibilitar o acesso à rede de proteção social a esse segmento populacional.

⁵Esse número não é consensual. A Fundação Palmares, responsável por emitir certificado reconhecendo a autodefinição da comunidade como remanescente de quilombo, reconhece a existência de 743 comunidades. Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável pela identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades quilombolas, identifica a existência de 1.300 comunidades quilombolas.

A UNIVERSALIDADE DAS AÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), atendendo às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, tem contemplado nos seus serviços, programas, projetos e benefícios, os povos e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade social. A Política Nacional de Assistência Social, desse modo, recusa a idéia de um universalismo falso que destrói as diferenças, ao impor um padrão de atendimento de demandas voltadas a um sujeito genérico. Ao contrário, a política de assistência, ao se afirmar como direito universal, desconstrói práticas patrimonialistas e preconceituosas, que historicamente obscureceram diferenças, aprofundaram desigualdades e ampliaram assimetrias (KOGA, 2007).

Com esse foco, a PNAS assume que somente será universal se for equânime. E que só será equânime se reconhecer as diferenças e especificidades de seus usuários. Nessa direção, corrobora a idéia de que os usuários da política de assistência têm o direito de ser iguais quando a diferença os inferiorizar e o direito de ser diferentes quando a igualdade os descaracterizar (SANTOS, 2001).

A política de assistência, desse modo, também busca cumprir o que está disposto na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial⁶ ao implementar medidas para assegurar, no campo social, o desenvolvimento ou a proteção de certos grupos étnico-raciais com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos e das liberdades fundamentais.

Nessa direção, a SNAS, para atender as demandas dessas populações, tem focado sua atenção em desenhos e estratégias que contemplem ações adequadas às peculiaridades e expectativas desses segmentos populacionais. O maior desafio posto para a assistência social no atendimento aos povos e comunidades tradicionais é, assim, o reconhecimento e a concretização dos seus direitos socioassistenciais, por meio da proteção de seus direitos e memórias culturais, suas práticas comunitárias e sua identidade racial e étnica.

Segundo tais premissas, a SNAS, por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)⁷, tem buscado atender de forma equânime as comunidades quilombolas, ao tentar convergir suas ações para contribuir no atendimento do objetivo do Programa Brasil Quilombola⁸ - qual seja: “melhorar a qualidade de vida e de organização das comunidades quilombolas, além de garantir o acesso ao conjunto de bens e serviços sociais necessários ao seu desenvolvimento, considerando sempre a realidade socio-cultural dessas comunidades” (BRASIL, 2005) - por meio de seus serviços, projetos, programas e benefícios.

⁶Adotada pela Assembléia das Nações Unidas, em 1967, e ratificada pelo Brasil em 1968.

⁷O Sistema Único de Assistência Social “constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais”, definindo e organizando a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

⁸O Programa Brasil Quilombola foi criado em 2004, sob coordenação da Seppir, com o objetivo de coordenar as ações governamentais implementadas em benefício das comunidades remanescentes de quilombo.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Com a promulgação da Constituição de 1988, a assistência social consolidou-se como política pública de seguridade social não contributiva. Isso expressou a transformação de paradigma pela qual passou a área de proteção social no país. Ações anteriormente assinaladas pelo assistencialismo, paternalismo e “troca de favores”, transformaram-se em direito universal de cidadania, sob responsabilidade estatal. Nessa nova concepção, a assistência social é destinada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição prévia à seguridade social. Constituem pilares da política pública de assistência social, além da Constituição de 1988 (Art. 203 e 204), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 -, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS).

A PNAS materializa-se de maneira integrada às demais políticas setoriais, reconhecendo as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, a garantia dos mínimos sociais e o provimento de condições para atender contingências sociais e contribuindo para a universalização dos direitos sociais. Com tais finalidades, estrutura-se em um sistema, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que regula e organiza em todo território nacional as ações socioassistenciais.

As ações do SUAS, com foco na família e no território, têm o objetivo de proteger e incluir famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, bem como defender e garantir seus direitos socioassistenciais. Para tal, o SUAS estrutura-se a partir da hierarquização dos serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social de assistência social em proteção social básica e proteção social especial.

A proteção social básica destina-se à população em situação de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação e/ou fragilidade de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social, devido a discriminações, tais como as etárias, étnico-raciais, por deficiência, entre outros, e se volta para a prevenção em áreas nas quais há normalmente uma baixa oferta de serviços e índices preocupantes de risco social. Já a proteção social especial oferece serviços, programas e projetos em situações em que já houve violação de direitos.

Devido ao objetivo do presente texto, destacamos as ações desenvolvidas pela proteção social básica, que tem como foco principal a atenção integral às famílias com a finalidade de prevenir “situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 33). A principal estratégia para tal é aproximar os serviços, programas e projetos da política de assistência social ao local de moradia das populações vulneráveis, ou seja, daqueles que têm mais dificuldades em acessar serviços sociais.

Dessa premissa decorre a valorização do território na composição dos processos de potencialização ou não das diferenças, no aprofundamento ou não das desigualdades (KOGA, 2007). Assim, considerar a localização de um fenômeno – se ocorre em áreas urbanas ou rurais, nas Regiões Sudeste ou Nordeste, ou ainda se incide em locais que abrigam povos e comunidades tradicionais – desfaz a idéia do território como simples depósito dos processos de desenvolvimento. Ao contrário, torna-o aspecto central a ser considerado na formatação equânime das políticas públicas, na universalização dos direitos.

A política de assistência social, por conseguinte, ao transpor seu atendimento das demandas setorializadas, ou por segmentos, para uma estrutura alicerçada nas diferenças e desigualdades sociais dos territórios, reconhece a presença de múltiplos fatores de vulnerabilidade e de recursos econômicos, sociais e culturais presentes em um determinado local e o impacto desses na fragilização ou no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Ressalta-se, ainda, que a assistência social, ao propor estar no território, transporta-se para lugares mais próximos das demandas sociais, possibilitando ouvir a “voz” dos mais vulneráveis e estimulando o estabelecimento de instâncias mais participativas no âmbito territorial.

Nesse sentido, a política de assistência social, ao territorializar-se, alcançou em suas ações, os povos e comunidades tradicionais de modo mais efetivo, uma vez que tais segmentos populacionais e suas demandas apresentam configurações distintas, vinculados ao desenho sociopolítico-territorial do lugar onde se encontram.

Nesse contexto, emergem como público da política de assistência social as famílias e indivíduos de comunidades quilombolas em diversos serviços, programas, projetos e benefícios. Entretanto, desfazendo a idéia de política paternalista, fragmentada e pontual, que desconsiderava e, não raras vezes, tentava uniformizar a diversidade de identidades do seu público, a política de assistência social tem buscado garantir a equidade em seu atendimento, de modo a diminuir a diferença/desigualdade de usufruto dos direitos socioassistenciais das comunidades quilombolas entre si e com os demais segmentos do povo brasileiro. A política de assistência social ainda tem considerado, em suas ações, que os quilombos constituem-se em um sistema no qual as dimensões sociopolíticas, econômicas e culturais são significativas para a construção e atualização de sua identidade. Dessa forma, tem buscado a equidade, relacionando os pressupostos do desenvolvimento com a questão da identidade.

Uma ação efetiva nessa direção foi a instalação do grupo de trabalho do Conselho Nacional de Assistência Social com o objetivo de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, os impactos sociais e o desempenho das ações da Rede de Serviços de Proteção Social Básica voltados às comunidades quilombolas, apresentando relatório com sugestões para aperfeiçoar a gestão e aumentar os impactos sociais dessas ações.

Com base nessas premissas, a política de assistência social tem procurado, ao seguir os preceitos estabelecidos em legislações específicas⁹, desenvolver, com a participação das comunidades quilombolas, ações de caráter sistemático e contínuo, que protejam e promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, seus costumes, tradições e instituições, de modo a combater as diferenças socioeconômicas que existem entre as comunidades quilombolas e os outros segmentos sociais, respeitando suas aspirações e formas de organização.

Para apreender como tais preceitos têm sido materializados na política de assistência social, nos deteremos na atenção prestada às comunidades quilombolas por meio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), porta de entrada dos usuários na rede de proteção social do SUAS, reconhecendo que a recente visibilidade da questão quilombola demanda reflexões e pesquisas sobre o efetivo atendimento socioassistencial desse segmento.

O CRAS NO ATENDIMENTO ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), segundo a PNAS (2004), é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas de maior vulnerabilidade social em função da pobreza e de outros fatores de risco e exclusão social. O CRAS, dessa forma, constitui o equipamento no qual se executam os serviços de proteção social básica, entendidos como o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que visam prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários - conforme os art. 20 a 25 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) -, bem como organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais, compreendidos como as atividades continuadas de assistência social voltadas às necessidades básicas da população - conforme o estabelecido no art. 23 da LOAS.

O CRAS, por meio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), organiza sua intervenção nos territórios a partir de três grandes linhas de atuação: a acolhida, a vigilância social e a proteção pró-ativa. A acolhida consiste na recepção e escuta qualificada das necessidades e demandas trazidas pela população, com oferta de informações sobre serviços, programas e benefícios da rede socioassistencial e demais políticas setoriais. A vigilância social se refere à produção e sistematização de informações que possibilitem a construção de indicadores e de índices territorializados das situações de vulnerabilidades e riscos que incidem sobre as famílias e seus membros nos diferentes ciclos de vida, bem como os recursos e potencialidades apresentadas nos territórios. Por fim, a proteção pró-ativa consiste na ação preventiva das situações de vulnerabilidade e riscos e na identificação das potencialidades das famílias e comunidades, viabilizada pela presença ativa do agente institucional no território.

⁹Convenção nº 169 da OIT, Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, entre outros.

O CRAS deve contar com uma equipe de referência para a execução dos serviços e ações nele ofertados. Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

O Quadro 1 apresenta a composição da equipe do CRAS para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da proteção social básica nos municípios de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).

Quadro 1- Composição da equipe de atendimentos nos CRAS segundo o número de famílias referenciadas e o porte dos municípios

Municípios	Famílias referenciadas ¹⁰	Técnicos de nível superior	Técnicos de nível médio
Pequeno Porte I	Até 2.500	2 (sendo um assistente social e outro preferencialmente um psicólogo)	2
Pequeno Porte II	Até 3.500	3 (sendo dois assistentes sociais e outro preferencialmente um psicólogo)	3
Médio e Grande Porte	A cada 5.000	4 (sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS)	4
Metrópoles e DF			

Fonte: NOB-RH/SUS, 2006

As equipes de referência para os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Caso o CRAS ofereça diretamente outros serviços, programas, projetos e benefícios, a equipe de referência de profissionais deverá ser ampliada.

A instalação de um CRAS em determinado território está referenciada em um número de famílias e significa a disponibilização de uma capacidade anual de atendimento a famílias desse território. O co-financiamento¹¹ realizado pelo governo federal se refere, assim, ao número de famílias referenciadas naquele território e ao número de famílias que compõem a capacidade de atendimento daquele equipamento e não ao número de famílias efetivamente atendidas.

¹⁰Unidade de medida relativa a grupos que vivem em territórios vulneráveis e demandam proteção social

¹¹Para um município receber co-financiamento do governo federal para a oferta de serviços, programas e projetos da proteção social básica é necessário habilitar-se no nível de gestão básica do SUAS. Para tal o município deve comprovar que possui capacidade de ofertar determinados serviços ou ações, conforme estabelece a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/2005). Atualmente o co-financiamento da União é implementado por meio de repasse de pisos. Esse desenho representou uma revolução de perspectiva importante, pois contribuiu tanto para a estruturação do sistema, quanto para a concepção da oferta de serviços de assistência social como direito. O Piso Básico Fixo – recursos transferidos para os municípios para co-financiar o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), de forma regular e automática, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais de Assistência Social. A transferência é operacionalizada de forma ininterrupta, o que viabiliza a oferta de serviços continuados e não mais de projetos, programas pontuais e fragmentados.

Atualmente, há 3.248 CRAS em 2.630 municípios brasileiros. Esse número mostra uma capilaridade já avançada da proteção social básica, componente essencial para a efetivação dos direitos sociais e para a diminuição das desigualdades sociais. Ressalta-se, ainda, como uma das ações universalizantes da proteção social básica da Política Nacional de Assistência Social, a ação realizada em 2004 de co-financiamento federal ao Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)¹² em municípios que se comprometeram a realizar um atendimento prioritário às comunidades quilombolas em seus territórios.

Assim, com o objetivo de promover o acesso das comunidades quilombolas aos serviços, programas e projetos desenvolvidos nos CRAS, em especial ao PAIF, a SNAS co-financia o PAIF em municípios que propuseram atender, preferencialmente, esse segmento populacional em seus territórios¹³. Como resultado dessa ação, 38 municípios passaram a receber recursos para o atendimento de comunidades quilombolas, de modo preferencial, conforme aponta quadro abaixo:

Quadro 2 – Municípios que receberam co-financiamento para o PAIF para atendimento prioritário às comunidades quilombolas em 2004

UF	Municípios
BA	Alagoinhas, Antônio Gonçalves, Barrocas, Irapá, João Dourado, Morro do Chapéu, Riachão das Neves, Saúde, Terra Nova
MA	Mirinzal, Turiaçu
MG	Carmo da Mata, Catuti, Gameleiras, Jaboticatubas, Joaíma, Monte Azul, Nanuque, Pai Pedro, Paraopeba, Salinas, Teófilo Otoni
PA	Acará
PB	Alagoa Grande
PE	Bezerros
PI	Isaías Coelho, Redenção do Gurguéia, Regeneração, Valença do Piauí
RN	Acari, Parelhas
RS	Mostardas
SE	Aquidaba, Capela, Estância, Garuru, Pacatubá
SP	Mongaguá

Fonte: Departamento de Proteção Social Básica/SNAS/MDS

Já no ano de 2006, a SNAS deu início a uma nova ação de incentivo aos municípios no atendimento às comunidades quilombolas, com a publicação da Portaria n.º 137, de 25 de abril, que estabeleceu critérios para o financiamento de projetos para

¹²O Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) é um serviço socioassistencial de prestação continuada às famílias residentes nos territórios de abrangência do CRAS. São objetivos do PAIF: a) contribuir para a prevenção de situações de risco; b) fortalecer os vínculos familiares e comunitários; c) promover potencialidades e aquisições e d) favorecer o convívio familiar e o protagonismo dos seus usuários. O PAIF tem como tônica a proteção de convívio da família, transformando o território um espaço de convívio e também de fortalecimento de laços, de vínculos comunitários e familiares, por meio do reconhecimento e potencialização dos recursos já existentes.

¹³A Portaria n.º 78, de 8 de abril de 2004, que estabeleceu diretrizes e normas para a implementação do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), definiu como um dos critérios de elegibilidade e seleção dos municípios a serem co-financiados com recursos do FNAS naquele ano, a presença de comunidades quilombolas em seu território.

a reestruturação da rede de proteção social básica. Entende-se por reestruturação da rede a construção e reforma de CRAS, a aquisição de veículo automotivo, mobiliário e equipamentos. O quadro abaixo mostra os municípios que tiveram seus projetos aprovados:

Quadro 3 – Municípios que foram selecionados para receber financiamento com o objetivo de reestruturar a rede de proteção social básica para atendimento prioritário às comunidades quilombolas em 2006

UF	Municípios
AL	Poço das Trincheiras, União dos Palmares
BA	Anagé, Camaçari, Riacho de Santana, Seabra, Vitória da Conquista, Lapão, Marau
CE	Ipueiras, Iracema, Porteiras, Tamboril
GO	Flores de Goiás
MA	Alcântara, Bequimão, Brejo, Cajari, Icatu, Monção, Penalva, São Luiz Gonzaga do Maranhão, Buriti
MG	Amparo da Serra, Catuti, Gamaleiras, Jaboticatubas, Janaúba, Jequitibá, Pai Pedro, Verdelândia
MT	Vila Bela da Santíssima Trindade
PA	Abaetetuba, Acará, Ananindeua, Bragança, Gurupa, Inhangapi, Tracuateua
PB	Alagoa Grande, Santa Luzia, São Bento, Várzea,
PE	Salgueiro
PI	Batalha, Isaías Coelho, Esperantina
RJ	Mangaratiba
RN	Acari, Currais Novos
RS	Bagé
SE	Garuru
SP	São Roque

Fonte: Departamento de Proteção Social Básica/SNAS/MDS

Além dos municípios que recebem co-financiamento federal para o atendimento prioritário das comunidades quilombolas, seja por meio da estruturação da rede de proteção, seja por meio do co-financiamento do PAIF, há municípios que recebem co-financiamento federal e que contam com a presença, em seu território, desses povos, conforme aponta o quadro a seguir:

Quadro 4 – Número de municípios por porte co-financiados pelo PAIF e número de CRAS, segundo presença de comunidades quilombolas em 2007

Porte	Nº. de municípios	Nº. de CRAS
Metrópole	7	49
Grande	49	48
Médio	56	43
Pequeno II	131	88
Pequeno I	170	147
Total	413	375

Fonte: Departamento de Proteção Social Básica/SNAS/MDS

As atividades desenvolvidas nos CRAS que atendam famílias e/ou indivíduos de comunidades quilombolas devem considerar a organização sociocultural dessas populações e suas expectativas quanto à proteção social básica, bem como respeitar os elementos de identidade das comunidades. Também é imprescindível que a elaboração do projeto arquitetônico leve em conta a organização sociocultural, de forma que o local, o material de construção, a estética, a disposição interna e externa do espaço e a adequação dos serviços sejam discutidos e planejados em conjunto com lideranças quilombolas, representantes dos grupos de usuários e órgãos responsáveis pela questão quilombola, como a Seppir e Fundação Cultural Palmares.

O atendimento efetivo e de qualidade às comunidades quilombolas também tem sido buscado pela política de assistência social por meio da realização, em 2005, de uma Oficina de Capacitação para Técnicas/os do Departamento de Proteção Social Básica (pertencente à estrutura da SNAS/MDS) para o acompanhamento dos municípios que possuem em seus territórios esse segmento populacional. Ainda visando apoiar esses municípios, o Guia de Orientação Técnica – SUAS n.º 1 – Proteção Social Básica de Assistência Social, faz referência ao trabalho com famílias oriundas de comunidades quilombolas, orienta a interlocução com outros atores sociais que trabalham com a questão quilombola e sugere que seja feita uma adequação metodológica para a realização do trabalho com essas comunidades. Outra ação importante para o atendimento dessa população é o estabelecimento, por meio da NOB-RH/SUAS, da composição das equipes de referência da gestão do SUAS nos estados com profissionais com curso superior em Ciências Sociais e habilitação em Antropologia ou com graduação concluída em qualquer formação acompanhada de mestrado e/ou doutorado em Antropologia para o apoio a municípios com presença de comunidades quilombolas.

Há ainda outras ações, em fase de implementação, que igualmente constituem avanços no atendimento às comunidades quilombolas, como a implantação efetiva do Sistema de Informação Gerencial (SIG/SUAS) e a avaliação do funcionamento e organização de todos os CRAS, independente da fonte financiadora. Tais iniciativas possibilitarão identificar a população atendida por qualquer ação do SUAS, monitorando o atendimento às famílias e indivíduos pertencentes às comunidades quilombolas, e, conseqüentemente, identificar lacunas e potencialidades no atendimento desse segmento populacional.

RUMO À UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS SOCIOASSISTENCIAIS: DESAFIOS À PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO ATENDIMENTO ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

Garantir o atendimento socioassistencial, de forma equânime, às comunidades quilombolas constitui um grande desafio à política de assistência social. Já se podem identificar consideráveis avanços, mas reconhece-se, ainda, a existência de muitos desafios. Entre eles, destacam-se a implantação de infra-estrutura adequada às realidades socioculturais e demandas das comunidades quilombolas; o acesso desse segmento populacional à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados pela política de assistência social, em linguagem acessível; a efetiva participação dos quilombolas nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos socioassistenciais; a garantia, nas ações de inclusão produtiva, do uso de tecnologias sustentáveis, que respeitem o sistema de organização social desse segmento populacional, valorizando os recursos naturais locais e práticas e saberes quilombolas.

Outro desafio importante é a sensibilização dos gestores da política de assistência social, em todos os âmbitos, sobre a necessidade de capacitação de toda a equipe envolvida com o atendimento socioassistencial e socioeducativo prestado às famílias e indivíduos de comunidades quilombolas, para erradicar os preconceitos e discriminações no atendimento, efetivar a superação das desigualdades e garantir o acesso aos direitos sociais.

Por fim, reafirma-se que uma política somente pode contribuir para a ampliação da justiça social se conseguir universalizar, de fato, seu atendimento e cobertura. Para tal, se faz imprescindível o reconhecimento das especificidades dos diversos segmentos sociais que compõem seu público. Nessa direção, a política de assistência social deve centrar esforços no reconhecimento dos direitos e demandas específicas das comunidades quilombolas, pois somente quando essas comunidades forem contempladas de forma equânime, a PNAS cumprirá seus objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto n. 5051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção n.69 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/indios/conv89.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2007.

BRASIL. Decreto n. 6040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 fev. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 20 jul. 2007.

BRASIL. Decreto n. 65810, de 08 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de dezembro de 1969. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc_cs.php>. Acesso em: 20 jul. 2007.

BRASIL. Lei n. 8742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS: NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF, 2007.

_____. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF, 2005.

_____. **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social: orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social: CRAS**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relatório do grupo de trabalho sobre comunidades tradicionais**: instituído pela Resolução n. 47 de 22 de março de 2006. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília, DF, 2005.

CONFERÊNCIA Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 1., 2005. Brasília, DF. **Texto base**. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2005.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras**. São Paulo: Abong, [2001?]. Disponível em: <http://www.abong.org.br/novosite/download/6_dirce.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2007.

LOPEZ, Immaculada. **Em busca da cidadania global**: entrevista com Boaventura de Souza Santos. Natal: DHnet, 2007. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_e.html>. Acesso em: 20 jul. 2007.

SANTOS, B.S. **As tensões da Modernidade**. Disponível em: <<http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic/boaventura.php>> Acesso: 16 out. 2008.

VALVERDE, I. A. (Org.). et al. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**: atualizada até a EC n. 38, de 12 jun. 2002. 2. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2002.

10. ARTICULAÇÃO E PARCERIAS EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS

*Heliana Kátia Tavares Campos¹
Aderval Costa Filho²*

COMUNIDADES TRADICIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, é preciso considerar que o conceito “comunidades tradicionais” é relativamente novo, tanto na esfera governamental, quanto na esfera acadêmica ou social. A expressão “comunidades ou populações tradicionais” surgiu no seio da problemática ambiental, no contexto da criação das unidades de conservação (UCs) – áreas protegidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – para dar conta da questão das comunidades tradicionalmente residentes nessas áreas: povos indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores, entre outras³.

Para Diegues (1996, p. 87),

comunidades tradicionais estão relacionadas com um tipo de organização econômica e social com reduzida acumulação de capital, não usando força de trabalho assalariado. [...] Economicamente, portanto, essas comunidades se baseiam no uso dos recursos naturais renováveis [...]. Seus padrões de consumo, baixa densidade populacional e limitado desenvolvimento tecnológico fazem com que sua interferência no meio ambiente seja pequena.

Little (2002, p. 23) ressalta fatores como “a existência de regimes de propriedades comum, o sentido de pertencimento a um lugar, a procura de autonomia cultural e práticas adaptativas sustentáveis que os variados grupos sociais analisados mostram na atualidade”. Little ainda afirma que o conceito “povos tradicionais” surge para englobar grupos sociais distintos que defendem seus territórios frente à usurpação de outros grupos ou mesmo do Estado-nação.

Na medida em que esses grupos começaram a se organizar localmente, emergindo da invisibilidade em que se encontravam, surge a necessidade de balizar a intervenção governamental junto a eles. Nesse sentido, em dezembro de 2004 foi instituída, no âmbito do governo federal, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), posteriormente reeditada e reconformada (Decreto de 13 de julho de 2006)⁴.

¹Foi secretária de Articulação Institucional e Parcerias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

²Coordenador do Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

³Em 1992 é criado no âmbito do IBAMA o Conselho Nacional de Populações Tradicionais, Cf. Portaria/Ibama.N.22-N, de 10 de fevereiro de 1992, que cria o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais - CNPT, bem como aprova seu regimento interno. A Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o Art. 225 da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, menciona explicitamente as denominadas “populações tradicionais” (Art.17) ou “populações extrativistas tradicionais” (Art.18) e focaliza a relação entre elas e as unidades de conservação (área de proteção ambiental, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável).

⁴Conforme Decreto n.º 10.408 de 27 de dezembro de 2004; O Decreto de 13 de julho de 2006 altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, agora denominada Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, passando a ser paritária, integrando 15 representações da sociedade civil organizada, em sua maioria, em redes sociais.

O objetivo dessa comissão era estabelecer uma política nacional específica para esses segmentos, apoiando, propondo, avaliando e harmonizando os princípios e diretrizes das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais nas esferas federal, estadual e municipal. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais foi construída pelo governo federal, com ampla participação da sociedade civil, e foi decretada em 7 de fevereiro de 2007 (Decreto n.º 6.040).

Uma vez reconhecida ou criada pelo poder público uma categoria de diferenciação pré-determinada relacionada a segmentos sociais específicos, não somente os grupos sociais relacionados passam a ser incluídos política e socialmente, como também se estabelece um pacto entre o poder público e esses segmentos, que inclui obrigações *vis a vis*, alicerçadas num modelo de sociabilidade, estimulando a interlocução entre sociedade civil e governo.

Essa iniciativa também representa um avanço na medida em que tanto se inscreve nos textos formais como se propõe efetivamente à formulação de ações diferenciadas, assumindo a diversidade no trato dos vários segmentos da sociedade nacional. Desse modo, é um grande desafio estabelecer e implementar políticas públicas para promoção do bem-estar social da população, sobretudo das comunidades tradicionais. Sabemos que boa parte dessas comunidades encontra-se ainda na invisibilidade, silenciadas por pressões econômicas, fundiárias ou processos discriminatórios e excluídas socialmente.

Em termos de políticas públicas, o maior desafio, no que diz respeito aos segmentos sociais tradicionais que integram a sociedade brasileira, é assegurar a universalização dos direitos e a implementação de recortes diferenciados, adequados às suas realidades e processos histórico-conjunturais.

O antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida (2006, p. 22-23) menciona a incorporação das expressões “populações tradicionais” e “comunidades tradicionais” por legisladores na legislação competente e sua adoção pelo governo na definição dos seus aparatos burocrático-administrativos. Cita inclusive a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e sua composição paritária, integrando representações dos mais variados segmentos de comunidades tradicionais.

Para o Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, “povos e comunidades tradicionais” podem ser entendidos como

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Segundo estimativas do antropólogo mencionado, os povos e comunidades tradicionais somam aproximadamente 25 milhões de pessoas e ocupam aproximadamente um quarto do território nacional. Não obstante, parte considerável desse montante corresponde a terras ainda não regularizadas, muitas intrusadas e degradadas parcial ou integralmente. Estamos lidando, portanto, com um contingente populacional e uma dimensão territorial significativos, referentes a povos indígenas, comunidades quilombolas, povos de terreiro, povos ciganos, seringueiros, fundos de pastos, extrativistas, faxinalenses, pescadores artesanais, pomeranos, pantaneiros, quebradeiras de coco babaçu, caiçaras, geraizeiros ou povos do cerrado, retireiros, entre outros povos e comunidades tradicionais.

Quanto ao desenvolvimento social, esses territórios tradicionalmente ocupados e essa parcela da população brasileira historicamente excluída e negligenciada pelas políticas de Estado comumente refletem indicadores sociais que não permitem avanços. Temos aí verdadeiros bolsões de excluídos, onde se insere o recorte racial, geralmente em municípios com alto grau de vulnerabilidade, com baixo índice de desenvolvimento humano (IDH-M), altas taxas de morbidade, mortalidade infantil e analfabetismo.

Não foi por outra razão que o governo federal lançou o Decreto nº. 6.040 de 2007, que estabelece bases para o desenvolvimento sustentável desses segmentos sociais tradicionais, abrangendo quatro eixos temáticos, a saber: **o acesso aos territórios tradicionais e aos recursos naturais**, abrangendo a garantia e efetivação do acesso de povos e comunidades tradicionais aos seus territórios e aos recursos naturais, bem como a interação entre territórios tradicionais e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; a **infra-estrutura**, abrangendo tanto a infra-estrutura básica quanto a implementação de projetos com impactos diretos e/ou indiretos em territórios tradicionais; a **inclusão social**, envolvendo tanto as políticas públicas de inclusão social quanto a educação diferenciada, a atenção diferenciada à saúde, a segurança pública e os direitos humanos, e o reconhecimento, fortalecimento e formalização da cidadania; e o **fomento e produção sustentável**, incluindo a proteção e valorização das práticas e conhecimentos tradicionais, o fomento e implementação de projetos de produção sustentáveis, bem como o reconhecimento e fortalecimento das instituições e formas de organização social.

Está em construção o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com pactuação com os demais entes federativos, bem como estão em negociação com as diversas pastas governamentais envolvidas ações e programas que visam equacionar um pouco da disparidade que existe entre os guardiões da sociobiodiversidade no Brasil e os demais cidadãos brasileiros.

Quanto aos parâmetros de atuação, é preciso ressaltar que qualquer ação governamental deve ter como pressuposto a garantia do acesso ao território e aos recursos que tais povos e comunidades utilizam para a sua reprodução social, econômica, ancestral e religiosa. Atuar com esses segmentos requer que reconheçamos suas formas sociais,

seus processos históricos, suas especificidades, promovendo formação e qualificação das equipes técnicas e gestores públicos, não só nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), mas também no terceiro setor.

Como são normalmente marcadas por baixa institucionalidade, no que diz respeito ao acesso e à gestão de recursos públicos é preciso não só reconhecer e fortalecer as instituições locais como também promover cursos de elaboração de projetos, processos licitatórios, gestão de recursos, prestação de contas, monitoramento e avaliação de projetos, entre outros.

Também é necessário desenvolver o protagonismo social, reconhecendo e construindo mecanismos permanentes de informação e consulta à(s) comunidade(s) beneficiária(s), inclusive garantindo participação de seus representantes nas instâncias de controle social, a fim de otimizar recursos e garantir compatibilização entre ação governamental e necessidades locais.

É preciso buscar a integração das ações e políticas públicas implementadas no território. Considerando que alguns povos e comunidades vêm sendo atendidos pelo terceiro setor, cada realidade exige um arranjo institucional local que envolva gestores públicos, organizações não-governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), entidades religiosas, iniciativas de responsabilidade social empresarial, entre outras.

Não estão aqui enumeradas todas as premissas de uma ação de qualidade e eficácia junto aos segmentos sociais tradicionais, mas seguramente muitas das ações governamentais resultaram e resultam ineficazes por não observarem as dimensões abordadas, bem como suas implicações sociais, políticas, econômicas e simbólicas.

Em nosso entendimento, há um momento em que o modelo universal de políticas públicas se depara com impositivos de ordem social e cultural imprescindíveis à garantia dos direitos sociais, sobretudo num país como o Brasil, marcado pela sociodiversidade e pela riqueza de formas sociais e políticas. Aprimorar e adaptar programas e ações constitui o segundo passo no estado democrático de direitos, assegurando justiça e equidade social.

ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por determinação presidencial, tem priorizado o atendimento emergencial e a realização de ações estruturantes junto às comunidades tradicionais, entre elas as comunidades quilombolas. Para tanto, o MDS estabeleceu recorte étnico-racial em suas ações, ajustando-as às especificidades de cada grupo, tendo como diretrizes o respeito à diversidade e à sustentabilidade ambiental. A Secretaria de Articulação Institucional e

Parcerias (SAIP), encarregada de articular as ações sob responsabilidade do ministério voltadas para o atendimento das demandas daquelas populações, tem no Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais e Específicas a instância responsável por essa coordenação.

No âmbito das parcerias foram estabelecidos dois convênios com o intuito de apoiar e executar projetos junto a comunidades quilombolas, na linha da inclusão produtiva e fortalecimento institucional. Assim, focar-se-á neste artigo as parcerias realizadas com a Petrobras e com a Fundação Banco do Brasil, pontuando seus objetivos e dados sobre o acompanhamento das ações, ambas em comum acordo com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

a) O convênio Petrobras

A Petrobras estabeleceu um novo marco de atuação na área de responsabilidade social ao lançar, em 1º de setembro de 2003, o Programa Petrobras Fome Zero, comprometendo-se a investir, até o final de 2006, R\$ 303 milhões em ações de fortalecimento das políticas públicas de combate à miséria e à fome. Inúmeras ações estão sendo implantadas em todo o Brasil, com a participação direta das comunidades, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

Dentro desse escopo, foi estabelecida em 2004 uma parceria entre a Petrobras, a Fundação Universidade de Brasília (Fubra), a Seppir e o MDS cuja finalidade é a implantação do projeto denominado Gestão e Monitoramento de Apoio às Comunidades Quilombolas⁵. Essa parceria financia, com recursos da ordem de R\$ 3,8 milhões oriundos da Petrobras, 10 projetos de inclusão produtiva e geração de renda nas seguintes comunidades remanescentes de quilombo: Castainho em Garanhuns (PE), Itamatatua em Alcântara (MA), Ivaporunduva em Eldorado (SP), Mocambo em Porto da Folha (SE), Comunidades de Oriximiná em Oriximiná (PA), Bananal e Barra do Bruma em Rio das Contas (BA), Sumidouro e Tapuio em Queimada Nova (PI), Campinho da Independência em Parati (RJ) e Fazenda Machadinha em Quissamã (RJ).

Essas comunidades, reunidas em setembro de 2004 na cidade de Salvador (BA) estabeleceram as seguintes prioridades:

Comunidade Quilombola Campinho da Independência - RJ

- Promover o desenvolvimento local sustentável da comunidade nas áreas de turismo, artesanato e agricultura; dar condições de trabalho em relação à articulação política e comercial; resgatar a cultura local e preservação do meio ambiente.

⁵O papel de cada entidade é o seguinte: Petrobras – financiamento e repasse; Fubra – monitoramento e avaliação; Seppir como interveniente – acompanhamento e MDS como interveniente – acompanhamento e avaliação do monitoramento.

Comunidade Quilombola Castainho - PE

- Proporcionar à comunidade um conjunto de ações específicas de capacitações, ampliar o cultivo da mandioca e implantar o turismo, em uma perspectiva de desenvolvimento socioeconômico e ambiental.

Comunidade Quilombola do Itamatatua - MA

- Promover o desenvolvimento local sustentável da comunidade nas áreas de turismo, artesanato e agricultura.

Comunidade Quilombola Ivaporunduva - SP

- Promover o desenvolvimento socioeconômico, aumentando a segurança alimentar e melhorando o turismo e a agricultura.

Comunidade Quilombola Mocambo - SE

- Promover o desenvolvimento humano e sustentável, contribuindo para a segurança alimentar, melhoria da renda e organização social.

Comunidade Quilombola Rio de Contas - BA

- Introduzir o processo de estruturacultura – criação de avestruz semiconfinado.

Comunidade Quilombola de Oriximiná - PA

- Promover o desenvolvimento local sustentável da comunidade com base na melhoria das condições de comunicação.

Comunidade Quilombola Sumidouro - PI

- Promover a melhoria das condições socioeconômicas através da correta exploração de pedra de lajes, valorizando o homem e preservando o ambiente.

Comunidade Quilombola do Machadinho - RJ

- Promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental com aumento da renda familiar e melhoria da qualidade de vida.

Comunidade Quilombola Tapuio - PI

- Contribuir para a melhoria das condições de vida da população direta e indiretamente envolvidas na fabricação de tijolos, telha e materiais oriundos da argila.

Para o monitoramento e a avaliação da execução desses projetos foi criado um comitê gestor com a representação da Petrobras, do MDS, da Seppir e da Fubra. O MDS é representado pela Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias (SAIP). Ao mesmo tempo, até o presente, técnicos do MDS e parceiros realizaram 7 visitas técnicas às comunidades beneficiárias, quais sejam: Campinho da Independência – RJ (março de 2006); Ivaporunduva – SP (abril de 2006); Mocambo – SE; Itamatatiua – MA; Sumidouro e Tapuio – PI; e Castainho – PE, (novembro de 2006).

As ações em curso tiveram, inicialmente, a previsão de 12 meses de duração, com possibilidade de prorrogação. Tem-se como estimativa do público beneficiário aproximadamente 4.118 pessoas, levando-se em conta as 10 comunidades, localizadas em 8 estados e 10 municípios. Todos os projetos encontram-se em fase de execução e são geridos pelas próprias associações quilombolas, o que representa um avanço em termos de empoderamento das associações e do monitoramento e controle social dos recursos.

b) Projetos “Gera Ação” Quilombola: convênio Fundação Banco do Brasil

O governo federal, por meio do Programa Brasil Quilombola (PBQ) e sob a Coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), vem atuando para garantir os direitos territoriais das comunidades quilombolas, bem como promover o seu acesso às políticas públicas. Foi com esse objetivo que vários instrumentos legais foram criados e que novos programas e projetos vêm constituindo uma ação governamental integrada para atender esses objetivos.

Na perspectiva de superar as dificuldades e promover um atendimento adequado às comunidades remanescentes de quilombos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Seppir e a Fundação Banco do Brasil estão desenvolvendo ações para promover a inclusão produtiva e o fortalecimento institucional das comunidades quilombolas, gerando trabalho e renda em seus territórios.

Nesse sentido, cabe à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial o apoio ao fortalecimento institucional das organizações sociais quilombolas - capacitação para elaboração, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação de projetos e apoio para institucionalização de organizações quilombolas.

Ao Ministério do Desenvolvimento Agrário é atribuída a promoção de atividades de assistência técnica e extensão rural (ATER) - capacitação de comunidades quilombolas sobre políticas públicas de apoio às atividades produtivas, difusão de informações e o monitoramento do acesso a programas de crédito, assistência técnica e extensão rural diferenciada, bem como comercialização de produtos quilombolas.

Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome cabe o apoio ao fortalecimento institucional e inclusão produtiva dessas comunidades - desenvolvimento de unidades produtivas, prioritariamente aquelas organizadas em forma de associativismo e cooperativismo; aquisição de instrumentais e equipamentos de trabalho; e organização de redes de economia solidária, satisfazendo demandas de consumo com base na produção local de bens e serviços.

À Fundação Banco do Brasil cabe o apoio às ações de melhoria da infra-estrutura nas comunidades - construção/reforma de espaços físicos e aquisição de equipamentos para beneficiamento dos produtos das comunidades quilombolas.

Foram selecionados projetos que visem à inclusão produtiva e ao fortalecimento institucional no contexto da promoção do desenvolvimento local sustentável das comunidades quilombolas, de forma articulada com outras organizações e com as entidades de representação e movimentos sociais.

Recursos financeiros

Estão sendo aplicados recursos financeiros, não-reembolsáveis, no valor total de R\$ 5 milhões, provenientes da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Fundação Banco do Brasil (FBB).

Abrangência

Os projetos abrangem 50 comunidades, selecionadas a partir dos seguintes critérios:

- Comunidades quilombolas que são objeto da regularização fundiária do Incra/MDA;
- Comunidades quilombolas incluídas nas ações da estratégia Fome Zero (MDS, MDA, FCP, Seppir);
- Comunidades quilombolas incluídas no projeto de agentes de etnodesenvolvimento (MTE, MDS, Seppir, FCP);
- Comunidades quilombolas incluídas no projeto de apoio às atividades produtivas de mulheres quilombolas (MDA);

- Comunidades quilombolas situadas em municípios de influência direta de impacto de projetos de interesse nacional (BR 163, área de abrangência do Rio São Francisco – revitalização e integração de bacias).

Eixos temáticos

a) Práticas sustentáveis de produção de alimentos

- melhoria e implementação da infra-estrutura para a produção, beneficiamento e armazenamento de alimentos e comercialização, quando for o caso;
- assistência técnica para o aperfeiçoamento e sustentabilidade da produção de alimentos, bem como para a sua comercialização, quando for o caso.

b) Práticas sustentáveis de produção, beneficiamento e comercialização da produção agroextrativista e do artesanato

- melhoria das condições de produção, beneficiamento, armazenamento e comercialização de produtos artesanais e agroextrativistas das comunidades quilombolas;
- assistência técnica para o aperfeiçoamento e sustentabilidade do agroextrativismo e da produção do artesanato.

c) Revitalização de práticas e saberes tradicionais

- iniciativas de revitalização e promoção da cultura tradicional vinculadas ao agroextrativismo, à produção de alimentos e do artesanato.

d) Apoio ao fortalecimento da capacidade técnica e operacional das organizações e comunidades quilombolas

- capacitação para elaboração, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação de projetos;
- apoio à institucionalização de organizações das comunidades quilombolas;
- apoio à operacionalização da mobilização social e comunitária (transporte para as comunidades quilombolas, aquisição de mobiliário, entre outros).

e) Apoio ao fortalecimento da infra-estrutura da comunidade quilombola

- construção de equipamentos comunitários de múltiplo uso (galpão, casa de farinha, centros de referência cultural, entre outros) que sirvam ao desenvolvimento de atividades produtivas, culturais e organizacionais das comunidades.

Os projetos contemplam um ou mais eixos temáticos, de acordo as especificidades do conteúdo a ser abordado e as características dos públicos beneficiários.

Monitoramento e avaliação

As atividades são monitoradas pelos órgãos integrantes dessa chamada, observadas as normas pertinentes de cada órgão apoiador (ministérios, secretaria e fundação).

A avaliação do processo é realizada pelos órgãos apoiadores integrantes dessa chamada, utilizando, além do acompanhamento *in loco*, a base de dados gerada a partir das ações de monitoramento. Essas atividades visam identificar os impactos e efeitos das ações de capacitação em toda sua dimensão, fundamentadas em modelagens teórica e analítica cientificamente aceitas.

O convênio MDS/Fundação Banco do Brasil (Convênio nº004/SAIP/MDS/2005)

Para viabilizar o apoio e repasse de verbas para as comunidades quilombolas no âmbito do “Gera Ação” Quilombola foi realizado o convênio entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Fundação Banco do Brasil, com repasse de R\$ 1,015 milhões para a implementação dos projetos de inclusão produtiva e fortalecimento institucional no contexto da promoção do desenvolvimento local sustentável dessas comunidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, as ações elencadas, de cunho estruturante, visam ao desenvolvimento sustentável das comunidades, associando inclusão produtiva e fortalecimento institucional e, dessa forma, contribuindo para a sua autonomia econômica, social e política.

Nessa perspectiva está sendo construído o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no acesso aos territórios tradicionais e aos recursos naturais, bem como no fomento e produção sustentável.

As ações de cunho socioassistenciais também têm promovido a inclusão sociopolítica das comunidades quilombolas, reconhecendo-as e inserindo-as como sujeitos de direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. W. B. **Terras de Quilombos, Terras Indígenas, Babaçuais Livres, Castanhais do Povo, Faxinais e Fundos de Pasto:** terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: UFAM, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Decreto de 13 de julho de 2006. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2006.

BRASIL. Decreto n. 10408, de 27 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, dez. 2004.

BRASIL. Decreto n. 6040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 fev. 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 07 jan. 2008.

BRASIL. Lei n. 9985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 07 jan. 2008.

DIEGUES, A. C. S. **O mito da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 1996.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Portaria Normativa n. 22-N, de 10 de fevereiro de 1992.** Cria o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT) e aprova seu regimento interno. Brasília, DF, fev. 1992.

LITTLE, P. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil:** por uma antropologia da territorialidade. Brasília, DF: UnB, 2002. (Série Antropologia, n. 322).

11. AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO CADASTRO ÚNICO E AO BOLSA FAMÍLIA

Rosani Cunha¹

Othília Maria Baptista de Carvalho²

Aline Diniz Amaral³

CONTEXTUALIZAÇÃO

A inscrição de famílias de comunidades quilombolas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é requisito essencial para seleção e inclusão no Programa Bolsa Família, bem como para o acesso a outros programas sociais que utilizam a base de dados do cadastro como critério para seleção de famílias.

Durante o ano de 2005, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realizou diagnóstico da situação de famílias quilombolas, em parceria com instituições governamentais e não-governamentais, visando à elaboração de estratégias diferenciadas para o cadastramento. Razões de ordem histórica e cultural levantadas nesse diagnóstico devem ser consideradas na elaboração de planos e ações de cadastramento para essas comunidades e dizem respeito ao seguinte:

- Na maior parte do Brasil, as relações existentes entre as comunidades e o poder público local são marcadas por conflitos, tanto de ordem política e territorial quanto de ordem cultural;
- As comunidades de famílias quilombolas estão, via de regra, localizadas em áreas remotas, o que dificulta a localização e o acesso por parte do poder público, fato que retarda sua inclusão nos programas sociais;
- A necessidade de abordagem diferenciada às famílias exige conhecimento prévio da estrutura social das comunidades, para que o cadastramento seja feito de forma adequada;
- O preenchimento dos formulários do CadÚnico para essas famílias requer capacitação específica, visando a marcação dos campos necessários à correta identificação das famílias enquanto quilombolas na base de dados municipal.

¹Secretária Nacional de Renda de Cidadania.

²Técnica responsável pelo Cadastramento de Povos e Comunidades Tradicionais

³Coordenadora-geral de Gestão do Cadastro Único- SENARC.

O PROCESSO DE CADASTRAMENTO DIFERENCIADO

As constatações acima mencionadas foram consideradas na adoção do modelo de cadastramento diferenciado implementado pela SENARC no ano de 2006. Esse modelo foi desenvolvido por meio da contratação de instituições não-governamentais com experiência prévia e específica em trabalho com população quilombola, no âmbito do Projeto PNUD/BRA/04/028, com o objetivo de agilizar a inserção das famílias nas bases de dados municipais. O ganho de agilidade ocorreu por meio da redução do tempo despendido pelos gestores municipais nos procedimentos rotineiros de preenchimento dos formulários de Identificação do Domicílio e da Família, de Identificação da Pessoa e de Identificação do Agricultor Familiar; dos trabalhos de inserção de dados no Aplicativo de Entrada e Manutenção de Dados do Cadastro Único; do envio de arquivos para a Caixa Econômica Federal (CEF) via Conectividade Social e posterior tratamento das inconsistências cadastrais detectadas nos arquivos retorno. Regiões prioritárias foram delimitadas em função das condições socioeconômicas das comunidades, avaliadas em função do alto grau de vulnerabilidade social, baseado nas variáveis de insegurança alimentar, índices de mortalidade infantil e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e da participação em programas emergenciais de distribuição de cestas de alimentos. Também foram consideradas comunidades priorizadas pela Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

O plano de cadastramento definiu como primeira fase a implementação do cadastramento em sete estados: Bahia, Goiás, Minas Gerais, Maranhão, Pará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, totalizando 75 municípios (Figura 1), com meta estimada para realização do cadastramento de 16.498 famílias.

Conforme mencionado, o cadastramento diferenciado requer capacitação específica dos cadastradores no que se refere à abordagem e ao preenchimento dos formulários. A abordagem diz respeito à atenção que deve ser dispensada às formas de organização social e política das comunidades de famílias quilombolas. Houve também a capacitação dos cadastradores para o preenchimento do Formulário de Identificação do Agricultor Familiar de forma a identificar as famílias por meio da marcação do campo “quilombos”.

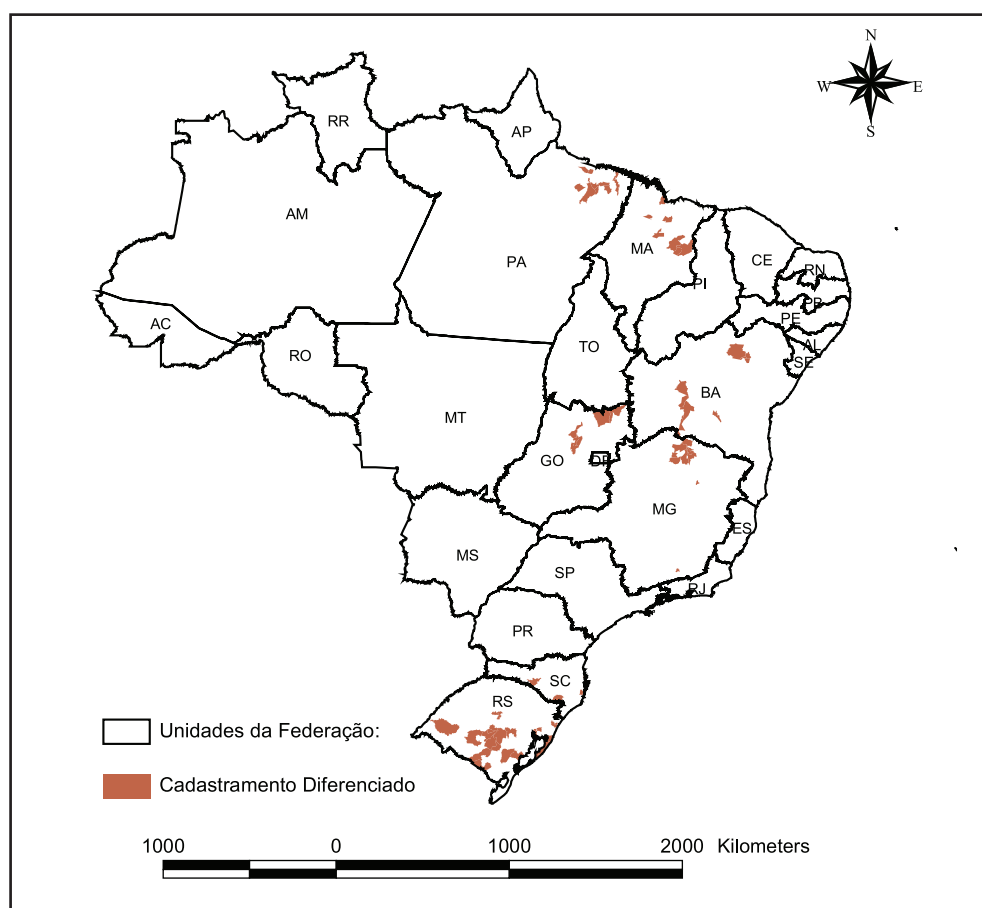
Uma das dificuldades encontradas no processo de cadastramento refere-se à diferença entre a estimativa de famílias quilombolas a serem cadastradas e o número de famílias efetivamente encontradas nos municípios. Os principais fatores determinantes desse processo são: estagnação econômica dos municípios e conseqüente mudança de domicílio como possibilidade de ingresso no mercado de trabalho; a remoção física dos territórios pleiteados devido a conflitos com proprietários de terra; a mudança de município devido à construção de obras que atravessam os territórios tradicionais,

como estradas e barragens de rios; o esgotamento dos recursos naturais presentes nos territórios ocupados e, por fim, a necessidade de assalariamento sazonal em áreas adjacentes, muitas delas destinadas ao agronegócio, notadamente de exportação.

RESULTADOS ALCANÇADOS

As variáveis acima geraram um quadro de flutuações no número de famílias que precisariam ser cadastradas, implicando em correções constantes nos quantitativos à medida que o trabalho de preenchimento de formulários se desenvolvia nos municípios. Essas variações podem ser demonstradas por meio da estimativa inicial de 16.498 famílias a serem cadastradas e de 16.957 famílias identificadas em campo (Tabela 1), com variações entre os estados considerados.

Figura 1 - Municípios pertencentes aos sete estados incluídos no cadastramento diferenciado



Fonte: SENARC / MDS, fevereiro de 2007

Tabela 1 - Resultados do cadastramento diferenciado de famílias quilombolas realizado em 75 municípios brasileiros

UF	Estimativa contratual	Cadastrados preenchidos em campo	Quantidade de famílias sem documentação	Quantidade de cadastros a serem atualizados*	Quantidade de famílias inseridas nas bases municipais
PA	1.407	4.956	776	2.604	1.576
MA	3.688	3.963	500	2.383	919
BA	4.751	2.792	32	967	1.978
MG	1.892	1.340	313	636	391
SC	87	221	66	94	61
RS	3.605	1.956	817	444	657
GO	1.068	1.729	246	457	1.026
Total	16.498	16.957	2.750	7.585	6.608

* Refere-se à marcação do campo "quilombos"

Fonte: SENARC/MDS, fevereiro de 2007

O quadro anterior apresenta os resultados do processo de cadastramento diferenciado, revelando os principais fatores de exclusão das famílias quilombolas das bases municipais e de sua não identificação na base nacional do CadÚnico.

Verifica-se, conforme mencionado, discrepâncias entre as estimativas de famílias e aquelas efetivamente encontradas nas comunidades dos estados do Pará e do Rio Grande do Sul. No Pará, a estimativa inicial de 1.407 famílias a serem cadastradas aumentou em 352%, resultando em um total de 4.956 famílias que tiveram os formulários preenchidos.

Situação inversa ocorreu no estado do Rio Grande do Sul, onde a estimativa de famílias caiu de 3.605 para 1.956, representando um decréscimo de 54,3% em relação ao total inicialmente estimado.

Do total de 16.957 famílias que tiveram cadastros preenchidos, 2.750 não tiveram os dados inseridos na base de dados municipais em função de pelo menos um membro da família não possuir sequer o registro civil de nascimento, condição para o cadastramento. Em números absolutos, o estado do Rio Grande do Sul apresentou a maior quantidade de famílias nessa situação, com 817, seguido do Pará com 776 e do Amazonas com 500 famílias sem o registro civil de nascimento de algum membro.

Esses dados apontam para uma situação de exclusão ainda maior, em que um dos direitos básicos para a cidadania, representado pelo registro civil de nascimento, não foi garantido. Essa situação de exclusão impede ainda o acesso a outros documentos de identificação, como a Carteira de Trabalho, Cédula de Identidade ou o Título Eleitoral.

Outra constatação é que 7.585 famílias encontravam-se cadastradas, mas não podiam ser identificadas enquanto quilombolas na base nacional em função de não terem sido apontadas como tal no campo correspondente do CadÚnico. Ação específica de promoção de atualização cadastral foi desenvolvida pela SENARC junto aos 75 municípios incluídos no processo de cadastramento diferenciado.

Verificou-se ainda a inclusão na base nacional do cadastro de 6.608 novas famílias de remanescentes de quilombos. A SENARC acompanhou a transmissão dos dados dessas famílias para a CEF e aquelas que atenderam ao critério de renda mensal *per capita* de até R\$ 120 foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Família (PBF).

Dados extraídos da base nacional do Cadastro Único em fevereiro de 2007, apontaram um total de 9.113 famílias quilombolas cadastradas em todos os estados brasileiros e, entre essas, 5.180 famílias são beneficiárias do PBF. Dessa forma, pode-se afirmar que cerca de 72,5% (6.608) das famílias identificadas como quilombolas, na base do CadÚnico, resultaram do cadastramento diferenciado realizado pelo MDS.

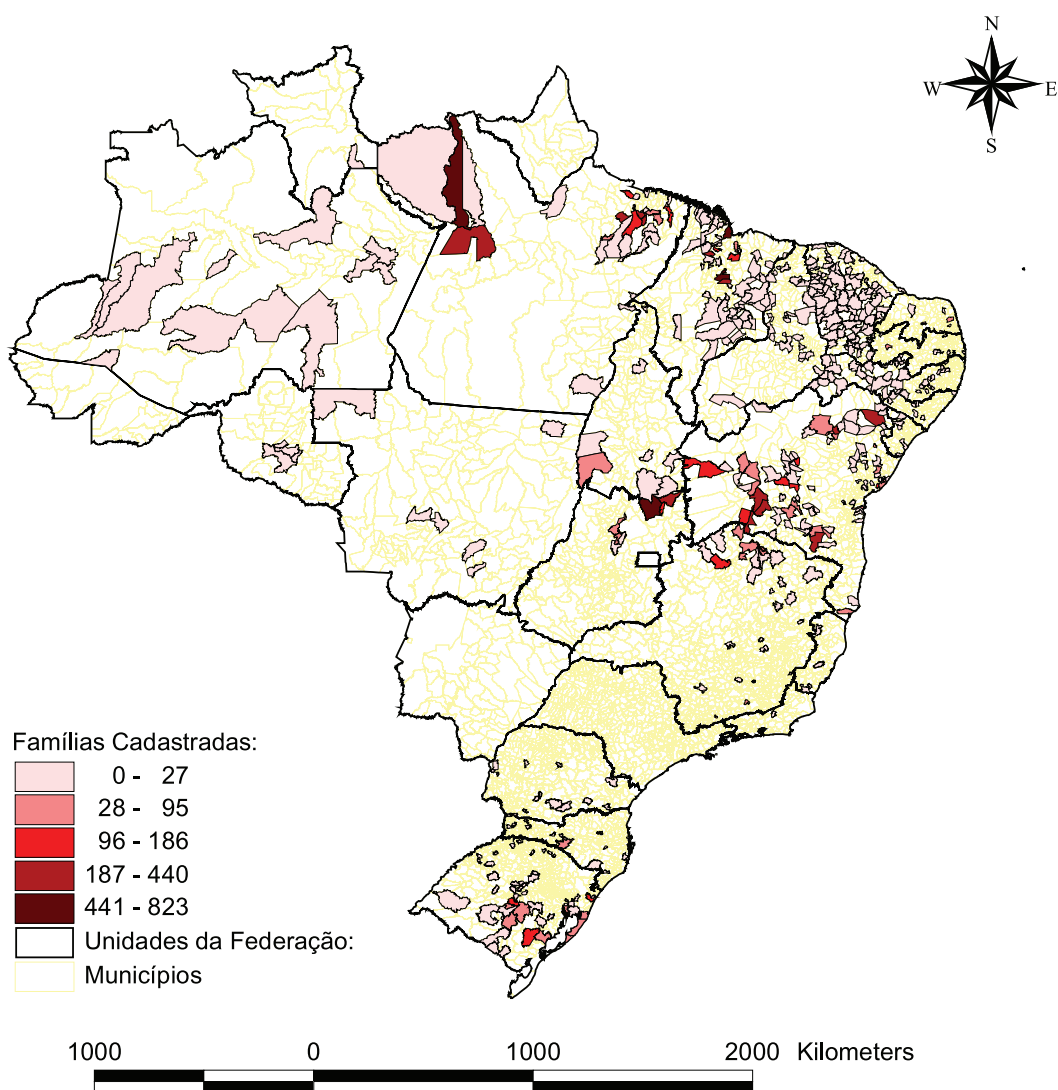
NOVAS ESTRATÉGIAS PARA INCLUSÃO DAS FAMÍLIAS

Um trabalho sistemático de orientação aos gestores estaduais e municipais vem sendo desenvolvido pela SENARC, no sentido de que seja realizada atualização de dados visando à identificação das 7.585 famílias localizadas nas bases municipais sem a marcação do campo 204 - “quilombos”.

A SENARC também tem trabalhado em parceria estreita com os gestores estaduais do PBF no sentido de sensibilizá-los a participarem, efetivamente, do processo de inclusão dessas famílias no CadÚnico, em especial por meio da capacitação dos gestores municipais. Os principais pontos tratados nas capacitações são a correta abordagem e preenchimento dos formulários e a necessidade de se fazer o cadastramento, preferencialmente, por meio de visita domiciliar.

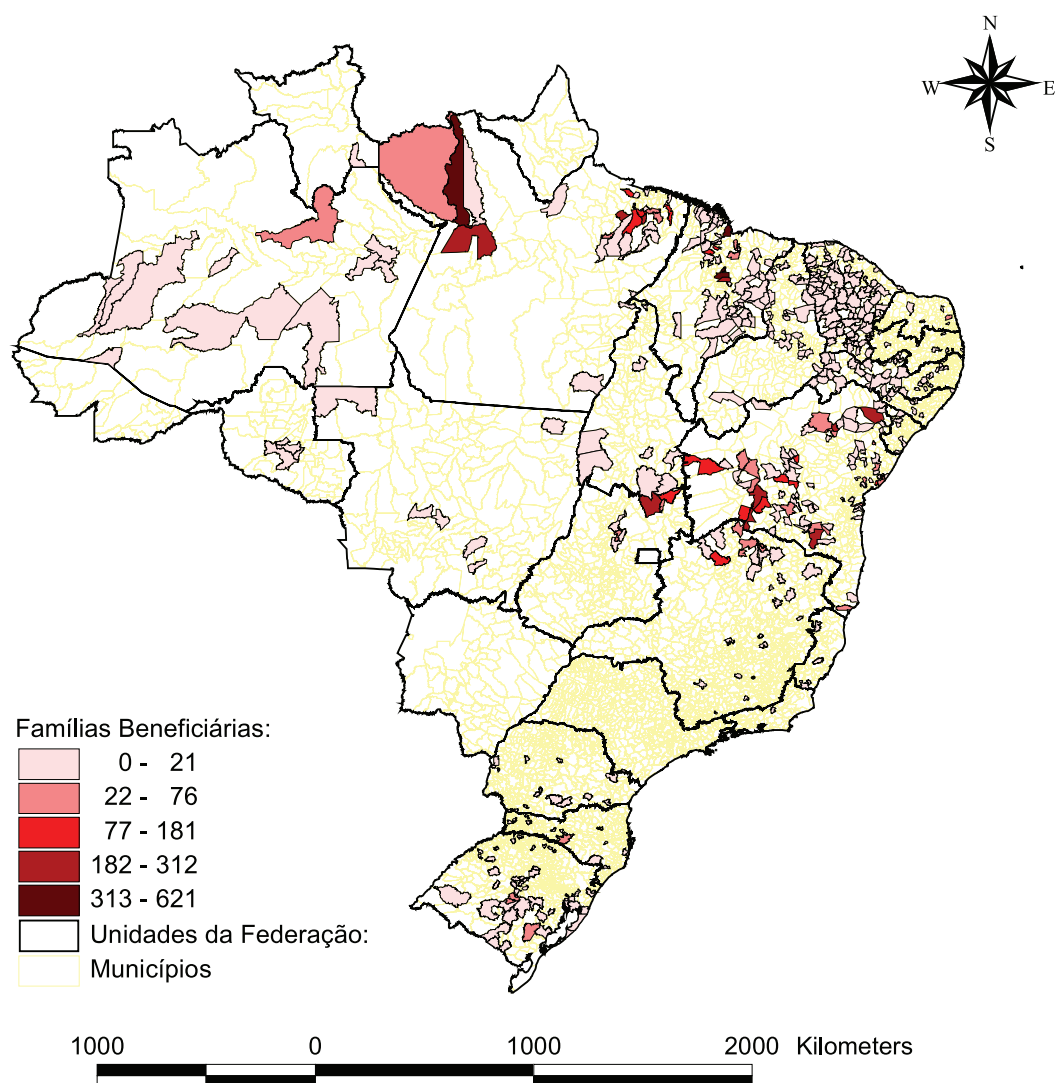
Os resultados dessa promoção do cadastramento podem ser visualizados nas Figuras 2 e 3, nos quais pode ser observada a expansão do processo de inclusão de famílias quilombolas no Cadastro Único para 485 municípios brasileiros.

Figura 2 - Famílias de comunidades quilombolas inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. Base de referência: abril 2007



Fonte: Malha municipal do IBGE, 2005. Dados: SENARC-MDS. Conversão SIG: SAGI-MDS

Figura 3. Famílias de comunidades quilombolas beneficiárias do Programa Bolsa Família. Base de referência: abril 2007



Fonte: Malha municipal do IBGE, 2005. Dados: SENARC-MDS. Conversão SIG: SAGI-MDS

Sabe-se que a localização geográfica das comunidades quilombolas é fator crucial para a ampliação do CadÚnico e conseqüente inserção dessas famílias no PBF. Sendo assim, durante o ano de 2007, a SENARC desenvolveu trabalho de atualização de dados referentes à estimativa de existência de comunidades nos vários municípios brasileiros. Essa atualização ocorre por meio do estabelecimento de fluxo de informações entre gestores municipais, estaduais e MDS, visando à confecção do mapa nacional de comunidades de famílias quilombolas.

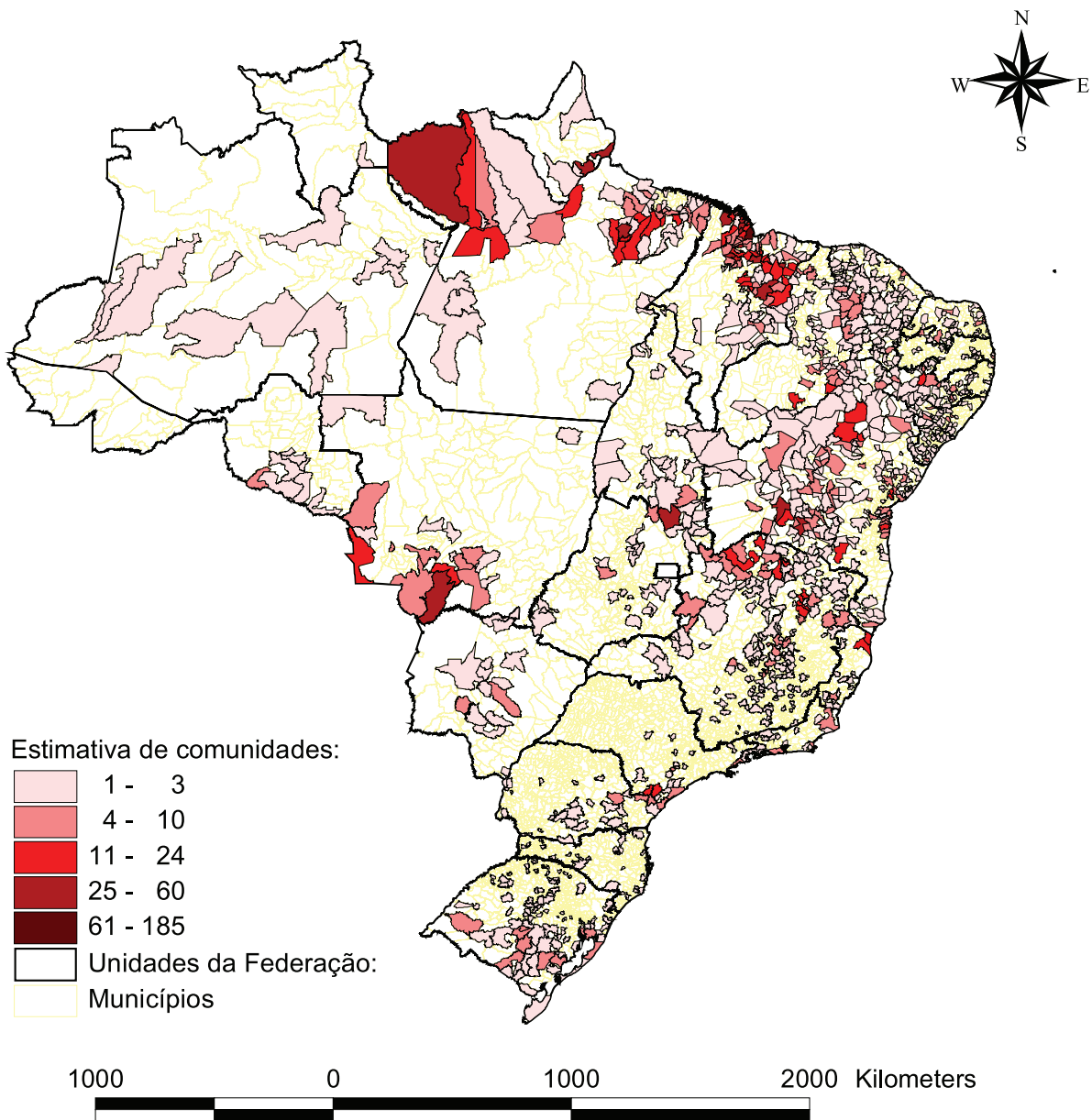
Para além de promover o conhecimento do tema e a aproximação entre os gestores e as comunidades, o mapeamento constitui-se em instrumento para a gestão estratégica de programas sociais focalizados para esses segmentos específicos da população pobre e extremamente pobre do Brasil, uma vez que permite a sobreposição de dados oriundos de outras políticas públicas.

As ações nacionais para localização das famílias dizem respeito, em primeiro lugar, à compilação de informações de diversas fontes⁴ em nível federal, seguindo-se de processo de validação posterior, que está sendo realizado pelos gestores municipais do PBF nos 24 estados onde se estima a existência de comunidades quilombolas.

⁴Treccâni, Girólomo. Terra de Quilombo; MDA; Seppir; Fundação Palmares e gestores estaduais do Programa Bolsa Família (excluindo-se os estados do Acre e Roraima).

Os resultados preliminares estão apresentados na Figura 4, destacando-se que até o final de 2007 serão divulgados os resultados finais desse mapeamento, que apresenta na data desta edição um total de 3.602 comunidades de famílias quilombolas distribuídas em cerca de 1.160 municípios brasileiros.

Figura 4 - Estimativa de presença de comunidades quilombolas por município



Fonte: Malha municipal do IBGE, 2005. Dados: SENARC-MDS. Conversão SIG: SAGI-MDS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Projeto PNUD:** programa de apoio ao Programa Bolsa Família: fase 1. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Relatório de gestão.** Brasília, DF, 2006.

_____. **Plano de cadastramento.** Brasília, DF, 2005.

TRECCANI, G. D. **Terras de Quilombo:** caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: Programa Raízes, 2006.

Série Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate

Nº. 01 A IMPORTÂNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Rosa Maria Marques

Nº. 02 SUBNUTRIÇÃO E OBESIDADE EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Benjamin Caballero

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM A ESCALA DE PERCEPÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

Rafael Pérez-Escamilla

Nº. 02 Suplemento TEXTOS PARA A V CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Vários autores

Nº. 03 OS IMPACTOS DO PAA-LEITE SOBRE O PREÇO, A PRODUÇÃO E A RENDA DA PECUÁRIA LEITEIRA

André Magalhães e Alfredo Soares

Nº. 03 Suplemento 01 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Vários autores

Nº. 03 Suplemento 02 CONTRIBUIÇÕES DO MDS À I CONFERÊNCIA NACIONAL DA PESSOA IDOSA

Vários autores

Nº. 04 CHAMADA NUTRICIONAL: UM ESTUDO SOBRE A SITUAÇÃO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO

Vários autores

Nº. 05 SÍNTESE DAS PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS DO MDS

Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

Nº. 06 HEALTH AND NUTRITION DAY: A NUTRITIONAL SURVEY OF CHILDREN LIVING IN THE SEMI-ARID AREA AND LAND-REFORM SETTLEMENTS IN NORTHEAST BRAZIL

Versão revista em inglês do n.º. 4

Nº. 07 PROGRAMA CISTERNAS: UM ESTUDO SOBRE A DEMANDA, COBERTURA E FOCALIZAÇÃO

Oscar Arruda d'Alva e Luís Otávio Pires Farias

Nº. 08 PROJETO AGENTE JOVEM: AVALIAÇÃO DE SEUS IMPACTOS

André Augusto Pereira Brandão, Marco Aurélio Oliveira de Alcântara, Salette Da Dalt, Victor Hugo de Carvalho Gouvêa

Outras publicações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: A EXPERIÊNCIA DO MDS – MOST2

Jeni Vaitsman, Roberto W. S. Rodrigues, Rômulo Paes-Sousa

Versões em português, inglês, espanhol e francês

METODOLOGIAS E INSTRUMENTOS DE PESQUISA DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DO MDS

Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

Versões em português e inglês

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DO MDS – RESULTADOS – VOLUME 1 – SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

Versões em português e inglês

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DO MDS – RESULTADOS – VOLUME 2 – BOLSA FAMÍLIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Rômulo Paes-Sousa e Jeni Vaitsman (organizadores)

Versões em português e inglês

CATÁLOGO DE INDICADORES DE MONITORAMENTO DOS PROGRAMAS DO MDS

Júnia Valéria Quiroga da Cunha (organizadora)

Versões em português e inglês

Versões eletrônicas das publicações estão disponíveis no site www.mds.gov.br
Para obter informações sobre as publicações da SAGI escreva para o e-mail: sagi.dfaps@mds.gov.br