

## ACESSO ÀS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ-PA

### A CCESS TO SOCIAL ASSISTANCE POLICIES IN THE MUNICIPALITY OF ORIXIMINÁ-PA ACCESO A LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA SOCIAL EN UN MUNICIPIO DE ORIXIMINÁ-PA

André Brandão<sup>1</sup>  
Salete Dalt<sup>2</sup>  
Sidimara Souza<sup>3</sup>

#### Resumo

A política de assistência social no Brasil foi implementada tardiamente, após muita luta de grupos sociais que reivindicaram a entrada desta na agenda pública. Neste sentido, constitui um marco a criação da Política Nacional de Assistência Social, que aponta a necessidade de enfrentamento das desigualdades socioterritoriais. Nesse sentido buscamos analisar o acesso às políticas de assistência social no município de Oriximiná-PA, município situado no cerne da Amazônia Brasileira por meio da pesquisa de campo exploratória. Realizamos aplicação de 1850 questionários domiciliares. Identificamos que a área urbana do município, apesar de apresentar ainda déficits de população coberta pela política, apresenta maior peso relativo de famílias que são atendidas por CRAS ou CREAS e que muitas são beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício da Prestação Continuada. São também as famílias urbanas que estão em maior proporção inseridas no CadÚnico e, portanto, potencialmente mais aptas a acessar direitos sociais garantidos às populações mais vulneráveis.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Política Social. Amazônia. Populações Tradicionais.

#### Abstract

The social assistance policy in Brazil was implemented late, after a lot of struggle by social groups that demanded its entry into the public agenda. In this sense, the creation of the National Social Assistance Policy is a milestone, which points to the need to confront socio-territorial inequalities. In this sense, we seek to analyze the access to social assistance policies in the city of Oriximiná-PA, a city located in the heart of the Brazilian Amazon, through exploratory field research. We applied 1850 household questionnaires. We identified that the urban area of the municipality, despite still showing deficits in the population covered by the policy, has a greater relative weight of families that are served by CRAS or CREAS and that many are beneficiaries of the Bolsa Família Program and the Continuous Cash Benefit. Urban families are also the ones that are, in greater proportion, included in the CadÚnico and, therefore, potentially more able to access social rights guaranteed to the most vulnerable populations.

**Keywords:** Social Policy. Amazon. Traditional Populations.

#### Resumen

La política de asistencia social en Brasil se implementó tardíamente, luego de mucha lucha de grupos sociales que exigieron su entrada en la agenda pública. En este sentido, la creación de la Política Nacional de Asistencia Social es un hito, que apunta a la necesidad de enfrentar las desigualdades socio-territoriales. En este sentido, buscamos analizar el acceso a las políticas de asistencia social en la ciudad de Oriximiná-PA, ciudad ubicada en el corazón de la Amazonía brasileña, a través de una investigación de campo exploratoria. Aplicamos 1.850 cuestionarios domiciliarios. Identificamos que el área urbana del municipio, a pesar de presentar todavía déficits en la población cubierta por la póliza, tiene un mayor peso relativo de familias atendidas por CRAS o CREAS y que muchas son beneficiarias del Programa Bolsa Família y del Beneficio continuo en efectivo. Las familias urbanas son también

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais. Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Diretor adjunto do DATAUFF. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9245-0273>. E-mail: andre\_brandao@id.uff.br.

<sup>2</sup> Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Coordenadora do DATAUFF. Diretora do IPPECET. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7747-0199>. E-mail: sdalt@uol.com.br.

<sup>3</sup> Mestre e doutoranda em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do LAPPDAR/UFVJM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8704-7340>. E-mail: sidi.mara@hotmail.com.

las que están, en mayor proporción, incluídas en el CadÚnico y, por tanto, potencialmente más capaces de acceder a los derechos sociales garantizados a las poblaciones más vulnerables.

**Palabras clave:** Assistência social. Política Social. Amazonia. Poblaciones Tradicionales.

## INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) compreende um conjunto de programas, serviços, ações, projetos e estratégias socioassistenciais. Estes deveriam se retroalimentar com o fim de prover inclusão social, ao identificar as situações de vulnerabilidade e riscos sociais e dinamizar soluções, por meio de mecanismos técnicos específicos e adequados aos casos.

Foi a partir da constituição de 1988 que se ampliaram as perspectivas e mecanismos para construção de um padrão de proteção social público e universal no Brasil, embora estejamos ainda muito longe da real efetivação disto. O certo é que desde então, com poucos avanços e muitos retrocessos, a assistência social no país vem se efetivando como política social<sup>4</sup>, por meio de um processo de construção social marcado por eventos que constituem este campo político, atravessado por profundas mudanças ao longo das últimas décadas.

A Constituição de 1988 redefiniu as relações entre Estado e sociedade civil e estabeleceu uma conjuntura potencialmente favorável para atuação participativa dos atores organizados na busca pela universalização dos direitos sociais. Vale ressaltar que tal universalização consistia então e consiste até hoje em gigantesco desafio, frente ao histórico baixo dinamismo do estado brasileiro no que concerne à proteção social.

É nesta moldura institucional que se insere a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, que vai significar um marco no campo da assistência social brasileira. O texto da LOAS aponta para a garantia de pressupostos para o alcance da justiça social, embora a operacionalização concreta da mesma tenha estado muito aquém do necessário para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade no Brasil. A LOAS institui definitivamente a assistência social como um dever do Estado e um direito social não contributivo. Ela ganha respaldo em 1998 com a Política Nacional de Assistência Social e com as Normas Operacionais Básicas, editadas em 1997 e 1998.

---

<sup>4</sup> Segundo Pereira (2011, p. 173), “a política social é uma espécie do gênero da política pública (*public policy*). Fazem parte desse gênero relativamente recente na pauta dos estudos políticos, todas as políticas (entre as quais a econômica) que requerem participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados para satisfação das necessidades sociais”.

Em 2003, a LOAS ganha mais amplitude e amparo após a reformulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a partir das deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em dezembro do referido ano, que tinha como ancora principal a LOAS de 1996. A PNAS apontava de forma geral para a organização e alinhamento de programas, projetos, serviços e benefícios da assistência social em geral e demandou normativas regulatórias posteriores. Uma das mais importantes foi a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)<sup>5</sup> de 2005. Esta se tornou uma referência que articula e sistematiza os serviços, discriminando ações, práticas, responsabilidades e metas com o objetivo de gerar o enquadramento normativo para uma mais adequada estruturação da rede socioassistencial.

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

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

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

Redesenho da Política de Assistência Social e na materialização das diretrizes da LOAS, trazendo de novidade a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com responsabilidades compartilhadas e articulação intersetorial, além da organização dos serviços por tipo de proteção (básica e especial) e por níveis de complexidade. A

<sup>5</sup> A primeira NOB no âmbito da assistência social foi aprovada em 1997 pela Resolução CNAS n.º 204, de 04/12/1997, e reunia em um único documento a "Norma Operacional Básica que disciplina o Processo de Descentralização Político-Administrativo nas Três Esferas de Governo no campo da Política de Assistência Social" e a "Sistemática Operacional para financiamento das Ações de Assistência Social". Porém, a NOB de 2005 aprimora e incorpora as conquistas alcançadas pelas NOB's anteriores.

---

família é o foco de atenção e o território a base de organização (ALCHORNE, 2013, p. 37).

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

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

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

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

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

[...] não há recursos suficientes para aplicação na rede de serviços, construindo equipamentos públicos, estruturados e de qualidade, referenciados nos planos municipais e nos territórios, assegurando condições de trabalho aos/às trabalhadores/as da Assistência Social, sigilo no atendimento, autonomia profissional nos procedimentos técnicos, indo além do plantão e, de preferência, com salários dignos (BEHRING, 2010, p. 90).

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

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

Ademais, a assistência social tem como funções a proteção social hierarquizada entre proteção básica e proteção especial (que se divide em níveis de complexidade, por decorrência do impacto de riscos que afetam os usuários, podendo ser classificada em média ou alta). Ela também abarca a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. No que diz respeito à proteção social básica, ela tem como principal objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004, p. 33). Tal iniciativa tem como público-alvo os indivíduos e famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social derivada da

pobreza, de privações precárias, de renda nula, da deficiência no acesso aos serviços e da fragilização de vínculos afetivos e identitários.

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

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

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

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

Determinação que é um grande equívoco, pois o tamanho do município não é o único fator que determina o grau de complexidade das relações existentes naquele território. Uma vez que o Estado tem o dever de atender mesmo quando há apenas um indivíduo que o demande. Não podemos entrar no discurso da eficiência de recursos. Para os indivíduos, todas as situações e relações são complexas. A trajetória de vida das populações quilombolas, por si só já é complexa.

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

conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à

---

dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB-SUAS, 2005, p. 90).

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

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

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

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

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

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

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

a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2004).

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

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

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

A proteção social especial é separada por grau de complexidade, sendo dividida em média e alta complexidade. Na primeira, temos os atendimentos às famílias e aos indivíduos que já tiveram seus direitos violados, mas que mantêm os laços familiares e comunitários.

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

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



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

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

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

No intuito de compreender o processo de implementação da política de assistência social é que este estudo buscou analisar o acesso da população de Oriximiná-PA à política de assistência social. Nesse sentido, estruturamos o presente trabalho em três importantes eixos: 1º) A Política de Assistência Social em Oriximiná – as bases técnicas de operacionalização da política; 2º) O Acesso à Política de Assistência Social na Perspectiva dos Usuários, e por fim; 3º) As considerações finais sobre a temática analisada.

## **A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ORIXIMINÁ – PA**

O município de Oriximiná localiza-se na unidade federativa do Pará, na mesorregião do Baixo Amazonas, microrregião do Óbidos e teve sua emancipação política em 24 de dezembro de 1934. Sua área geográfica é de 107.602,99 m<sup>2</sup>, com uma população estimada de 71.078 habitantes e se encontra 818,47 Km de distância da capital Belém. (PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ-PA, 2021).

De acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE (2010), mais de 17.236 moradores da cidade encontravam-se em situação de extrema pobreza, com renda inferior a setenta reais. Sendo que 56% desse montante vivia na zona rural.

Atualmente a Secretaria Municipal de Assistência Social de Oriximiná-PA opera a proteção social básica e a proteção social especial. Mantém em funcionamento o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Para tanto tem implantado no município um (01) CREAS e cinco (05) CRAS (destes, dois são cofinanciados e três são mantidos somente com recursos da prefeitura).

Apesar da existência no município de inúmeras comunidades quilombolas, muitas comunidades tradicionais ribeirinhas que habitam áreas de várzea e grande quantidade de

população rural; o município não disponibiliza CRAS nestas regiões ou mantém CRAS específicos (como CRAS quilombola ou CRAS rural, por exemplo). Tanto os cinco CRAS em funcionamento, quanto a unidade do CREAS, estão instalados na área urbana do município, onde estão localizados somente cerca de 2/3 da população total.

Ou seja, cerca de 1/3 da população, que habita áreas remotas, em geral com acesso muito difícil ao mercado de trabalho, com grandes dificuldades para escoar sua produção extrativista e/ou agrícola, ficam sem a presença de um equipamento assistencial capaz de atuar de forma mais orgânica e permanente no território.

Dentro dos princípios constitucionais, o sistema protetivo deveria permitir “aos cidadãos acessar recursos, bens e serviços sociais necessários, sobre múltiplos aspectos e dimensões da vida: social, econômico, cultural, político, ambiental, entre outros” (YAZBEK, 2010, p. 4). Todavia, “o reconhecimento da Assistência Social como campo de proteção social pela Constituição Federal de 1988 por si só não garante que esta se opera como campo pleno de defesa e garantia de direitos” (DE CARVALHO e MOLJO, 2018, p. 154).

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

Diante dos dados, podemos afirmar o desconhecimento da Portaria nº 137 de 2006 que, ao considerar as diretrizes da PNAS 2004, determina que as ações de assistência social devem:

Contemplar as minorias étnicas, em situação de vulnerabilidade social, para a implantação e implementação de ações adequadas, com eficácia e efetividade às suas demandas, como parte de uma política pública que se propõe alcançar com qualidade o maior número de beneficiários, inclusive aqueles que estavam quase “invisíveis” aos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, conhecendo tais

---

populações e suas demandas, buscando adequar suas ações às visões de mundo e temporalidades destas populações.

A legislação institui as normas de cooperação e financiamento para o processo de implementação de Projeto para a Efetivação da Estrutura da Rede de Proteção Social Básica, que também pode ser chamada de CRAS Quilombolas, CRAS Indígena – e assim sucessivamente – de acordo com a especificidade do público-alvo. Todavia, essa especificidade que compõe o CRAS Itinerante não é implementada em boa parte dos municípios brasileiros, assim como ocorre em Oriximiná.

Para suprir esta ausência a prefeitura de Oriximiná mantém duas (02) equipes volantes para atendimento no campo da vigilância assistida, ambas cofinanciadas pelo governo federal. Uma delas atua em áreas acessíveis por meio de veículo automotor e outra é destacada para as regiões cujo acesso somente pode ser feito por meio fluvial (para tanto o município recebe repasse federal para manutenção de uma “lança de assistência social”).

Frente a este conjunto de elementos aqui levantados, nosso objetivo é mapear e analisar o conhecimento e o acesso da população local à política de assistência social em um município da Amazônia Legal Brasileira. Os dados que serão analisados nas páginas seguintes foram coletados por meio de pesquisa de campo realizada em 2019. A metodologia que orientou a pesquisa para coleta dos dados será descrita no próximo item deste artigo.

## **A PESQUISA EM ORIXIMINÁ: ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Na pesquisa que gerou as informações utilizadas neste artigo realizamos coleta de dados quantitativos e qualitativos. A execução se deu em nível domiciliar com aplicação de questionário estruturado contendo quarenta questões socioeconômicas sobre o entrevistado e sobre a política de assistência social. O mesmo foi aplicado por pesquisadores da Universidade Federal Fluminense, do campus avançado de Oriximiná, capacitados para realização dessa atividade. A coleta foi desenvolvida no período de janeiro a junho de 2018, com apoio da Secretaria de Assistência Social e da Prefeitura Municipal de Oriximiná. Todos os dados coletados fazem parte do banco de dados do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF).

Para a abordagem quantitativa considerou-se a população estimada em 2017 da ordem de 71.078 habitantes, conforme apontava o IBGE<sup>6</sup>. Desta forma foi definida uma proposta amostral inicial com a aplicação de 1850 questionários junto aos moradores da área urbana e dos habitantes dos ecossistemas de floresta e várzea em Oriximiná-PA.

Realizamos intenso trabalho de coleta de dados que demandou o deslocamento fluvial da equipe de pesquisa até o último ponto navegável do Rio Trombetas, para acessar as comunidades quilombolas que habitavam a região. As áreas ribeirinhas também foram acessadas por via fluvial e a área rural por meio de veículo motor. Na sede do município, a amostra selecionada foi representativa do conjunto da área e, portanto, a coleta foi realizada tanto nos bairros mais centrais, quanto nas periferias urbanas

A seleção dos domicílios onde foram aplicados os questionários se deu através do método PPT (Proporcional ao Tamanho do Município). Para garantia da representatividade amostral fixamos um percentual de 98% e uma margem de erro de 3%.

Devido a vasta extensão de floresta e ribeirinha do município de Oriximiná, com forte presença de população tradicional (quilombolas) e específicas (ribeirinhas) espalhamos a amostra entre a área urbana e as áreas de floresta e várzea. Vale ressaltar que a área urbana reúne expressivo percentual de famílias que vem se reproduzindo naquele espaço há décadas, incluindo alta proporção de imigrantes nordestinos e um crescente número de famílias que chegaram mais recentemente àquele espaço e que habitam as chamadas “ocupações” ou “bairros novos” que se espalham pela periferia da cidade em direção a área de floresta. Essas famílias, geralmente, se deslocam para a área urbana em busca de subsistência material quando as condições locais (seja na floresta ou na várzea) não propiciam mais a reprodução material do núcleo.

Na população urbana foram aplicados 1000 questionários domiciliares. No que concerne às áreas de floresta e várzea, a amostra foi redividida para abarcar 350 questionários aplicados em domicílios de comunidades quilombolas, 300 questionários em domicílios de comunidades ribeirinhas e 200 questionários na população que designamos como “rural”, mas que de fato compreende habitantes de comunidades que ocupam uma área localmente denominada como “estrada do BEC<sup>7</sup>” que se dedica a produção agrícola. Esta população é majoritariamente originária de um fluxo de migração nordestina para a região, ocorrido nos anos 1970, vinculado

<sup>6</sup> Consulta realizada em 27 de julho de 2017: [http://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2018/tabelas/demografia/tab\\_1.1\\_populacao\\_total\\_e\\_estimativas\\_p\\_opulacionais\\_para\\_e\\_municipios\\_2013\\_a\\_2017.htm7](http://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2018/tabelas/demografia/tab_1.1_populacao_total_e_estimativas_p_opulacionais_para_e_municipios_2013_a_2017.htm7).

<sup>7</sup> BEC é a sigla que designa o Batalhão de Engenharia Civil do exército brasileiro.

a abertura de uma estrada que ligaria Oriximiná-PA a Santarém-PA, e por consequência à Rodovia Transamazônica. A ligação não foi concluída e a obra foi interrompida ainda nos anos 1970, com aproximadamente 30 quilômetros de estrada aberta em meio à floresta e não pavimentada. Na margem desta se estabeleceram muitos dos trabalhadores que haviam sido deslocados para a obra e lá formaram núcleos familiares e em seguida aglomerados comunitários.

Apresentamos a análise dos dados coletados e organizados separando três grupos de domicílios: os da área urbana, os localizados em comunidades quilombolas e aqueles que ocupam áreas que denominamos como “rural” e “ribeirinhas”. No intuito de garantir o anonimato dos entrevistados em nenhum questionário foi solicitado qualquer identificação do participante. Para a realização das entrevistas foi necessário o consentimento prévio dos sujeitos envolvidos, formalizado em Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A participação foi voluntária e a qualquer momento o entrevistado poderia desistir de participar da pesquisa e retirar seu consentimento.

## **ACESSO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS**

O primeiro elemento a ser considerado neste ponto é o nível de conhecimento da população em relação a existência da rede socioassistencial (CRAS e CREAS). Em seguida, importa mapear o grau de utilização desta rede e a avaliação da população em relação à esta.

Na Tabela 1 vemos que quase 90% dos entrevistados reconhecem a existência de CRAS e CREAS, embora o conhecimento relativo a estes equipamentos seja variável entre as áreas do município. Na área urbana, onde de fato estão situados estes equipamentos no contexto de Oriximiná, nada menos que 93,4% dos entrevistados reportam conhecer estes equipamentos. Este índice cai para 90,3% na área rural/ribeirinha e se reduz a 79% nas comunidades quilombolas.

Em Oriximiná, como em outros municípios da Amazônia brasileira, há intensa movimentação das populações não urbanas em direção ao núcleo urbano, pois somente neste há oferecimento de serviços privados e públicos de forma mais robusta e acesso a agências públicas e mesmo ao setor bancário. Assim, é comum que pelo menos uma vez por mês, um ou mais representantes do núcleo familiar se desloquem para este núcleo em movimento de “bate e volta”, ou seja, saindo de madrugada ou mesmo na noite anterior e voltando para sua comunidade ao final do dia. Com isto estamos afirmando que o núcleo urbano, onde a rede

socioassistencial tem seus equipamentos dispostos, não é desconhecida das populações quilombolas, dos ribeirinhos e daqueles que ocupam a chamada área rural.

Isto justifica a proporção de entrevistados moradores destes segmentos territoriais que identificam a existência de CRAS e CREAS, mas ao mesmo tempo explica porque este “reconhecimento” acaba sendo maior entre a população urbana, menor na área rural/ribeirinha (que está mais próxima da sede do município) e bem menor nas comunidades quilombolas (que estão bem mais distantes)<sup>8</sup>.

**Tabela 1 – Presença de CRAS e CREAS - utilização e avaliação**

Questões	Respostas	Geral		Área (%)		
		N°	%	Urbana	Rural/ Ribeirinha	Quilombola
Há algum (CRAS) ou (CREAS) no seu município	Sim	1663	89,9	93,4	90,3	79
	Não	156	8,4	4,9	8	19,3
	NS/NR	31	1,7	1,6	1,7	1,7
Você ou alguém de sua família já foi atendido pelo CRAS ou CREAS	Sim	1069	64,3	68,2	56,1	62,9
	Não	587	35,3	31,6	42,7	37,1
	NS/NR	7	,4	0,2	1,2	
Como você avalia a qualidade do serviço prestado pelo CRAS ou CREAS	Ótimo	280	26,2	26,2	22,6	30,9
	Bom	611	57,2	58,2	62,0	46,9
	Regular	112	10,5	10	9,4	13,7
	Ruim	22	2,1	1,5	2,1	4,0
	Péssimo	28	2,6	3,2	1,3	2,3
	NS/NR	16	1,5	0,9	2,6	2,3

Fonte: Elaboração própria (2019).

Apesar do elevado conhecimento acerca da existência de CRAS e CREAS, a utilização dos mesmos não é tão grande. Entre os que conhecem tais equipamentos somente 64,3% afirmam que alguém da família já utilizou esses serviços. São as populações da área urbana que apontam maior grau de utilização, seguidos dos quilombolas (que, neste índice, ficam acima das populações rurais/ribeirinhas).

No geral a avaliação da população acerca dos serviços prestados por esses equipamentos é positiva. O que mostra que mesmo diante das limitações e desafios

<sup>8</sup> A comunidade quilombola mais próxima do núcleo urbano de Oriximiná, se localiza a aproximadamente 6 horas de barco a motor deste. Já para chegar as mais distantes são consumidas em média 18 horas.

encontrados pela equipe de implementação da política, essa se esforça para tentar garantir, ainda que minimamente, um serviço de “qualidade”. Nas três áreas pesquisadas é pequena a proporção de respondentes que classificam os serviços de CRAS e CREAS como ruins ou péssimos. Mas chama a atenção que é na população quilombola que os índices de negatividade se mostram mais elevados.

Na Tabela 2 aparecem dados referentes ao conhecimento e vinculação da população local em relação ao Programa Bolsa Família (PBF) e ao Benefício da Prestação Continuada (BPC). Entre os 1850 entrevistados, somente 10% não conheciam o Programa Bolsa Família. Este desconhecimento atinge o menor índice entre a população urbana (o que possivelmente se explica por estar mais próximas da rede socioassistencial e da própria sede da Secretaria Municipal de Assistência Social) e o maior nas comunidades quilombolas (15,3% de desconhecimento).

**Tabela 2** - Conhece ou alguém da sua família é ou foi beneficiário de algum desses programas sociais do governo federal

Questões	Respostas	Geral		Área (%)		
		Nº	%	Urbana	Rural/ Ribeirinha	Quilombola
Conhece ou alguém da sua família é ou foi beneficiário de algum deles: Bolsa Família	Não conhece	199	10,8	8,9	11,5	15,3
	Só ouviu falar	56	3,0	2,8	3,5	3,1
	Conhece	322	17,4	17,7	19,5	13,9
	É beneficiário	968	52,3	55,2	49,4	47,7
	Foi beneficiário	293	15,8	15,1	14,7	19,6
	NS/NR	12	,6	0,4	1,5	0,3
Conhece ou alguém da sua família é ou foi beneficiário de algum deles: Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Não conhece	1451	78,4	77,2	79,7	80,4
	Só ouviu falar	138	7,5	7	6,5	9,9
	Conhece	129	7,0	7,7	6,5	5,4
	É beneficiário	90	4,9	6	3,9	2,8
	Foi beneficiário	13	,7	0,9	0,2	0,9
	NS/NR	29	1,6	1,2	3,2	0,6

Fonte: Elaboração própria (2019).

Cerca de 52% dos entrevistados são beneficiários do Bolsa Família e 15,8% já haviam sido. O índice de atuais beneficiários é maior na área urbana e menor na área rural/ribeirinha, atingindo números mais baixos entre as populações quilombolas. Frente as características de marcada pobreza material que impera nas comunidades quilombolas e entre as populações

rurais e ribeirinhas, é possível supor que ocorrem problemas de cadastramento e acesso ao local destas populações para pleito ao programa.

Como é sobejamente conhecido, o Programa Bolsa Família realiza transferência de renda focalizada para famílias classificadas como pobres e extremamente pobres. As primeiras são definidas como aquelas que possuem renda per capita compreendida entre R\$89,01 e R\$178,00. No entanto, estas somente fazem jus a transferência de renda se possuírem em sua composição pelo menos uma gestante ou crianças/adolescentes com até 17 anos. Já as famílias extremamente pobres, são aquelas com renda per capita de até R\$89,00 e recebem a transferência mesmo que não contenham gestantes ou pessoas com 17 anos e menos de idade. Em fevereiro de 2021 o valor médio pago pelo programa correspondia a R\$186,00.

No que concerne ao Benefício de prestação continuada, este proporciona um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família (de fato o beneficiário deve estar referenciado a grupo familiar com renda per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo vigente).

Ao contrário do que ocorre com o Bolsa Família, o Benefício da Prestação Continuada é pouco conhecido entre a população deste município da Amazônia Legal Brasileira. Nada menos que 78,4% da população o desconhece. Mais uma vez o desconhecimento é ainda mais alto na área rural/ribeirinha e entre os quilombolas.

Somente 4,9% dos entrevistados possuem em suas famílias beneficiários do BPC. Seguindo a tendência encontrada para o Bolsa Família, este índice é maior na área urbana (6%) e menor na área rural/ribeirinha (3,9%) e entre as comunidades quilombolas (2,8%).

É importante destacar que para o acesso ao Bolsa Família e ao BPC é exigido o cadastro no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Um instrumento de coleta e registro de dados e informações que objetiva identificar as famílias de baixa renda existentes nos territórios. Foi criado em 24 de outubro de 2001 pelo Decreto número 9.364 da Presidência da República. O CadÚnico foi implantado pela Secretaria de Estado de Assistência Social e serviu de base ao processo de unificação dos programas de transferência condicionada de renda e como referência para a maioria dos programas de combate à pobreza, elaborados a partir de sua criação<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Recentemente, no ano de 2020, o CadÚnico foi a principal base para a alocação do “auxílio emergencial” distribuído no contexto da pandemia do COVID-19. Hoje é o principal instrumento de acesso ao Programa Auxílio Brasil e ao Programa Alimenta Brasil, criados pela Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021. Com a criação do Programa Auxílio Brasil o Programa Bolsa Família foi revogado.



A ideia original era que, a partir desta identificação, que deveria atingir o conjunto do território nacional, poderiam ser implantadas estratégias locais de monitoramento das famílias em situação de vulnerabilidade, de forma articulada com os programas sociais existentes, visando a suplantação progressiva de situações de pobreza e miséria. No entanto, não foram criadas as condições de gestão e financiamento para que tal avanço na política nacional de assistência fosse efetivado e o CadÚnico ficou apenas como um repositório de informações acerca das famílias em situação de vulnerabilidade para o acesso destas à programas sociais, sobretudo os de matrizes federais (embora governos estaduais e executivos municipais também possam lançar mão deste para eleger beneficiários de seus próprios programas ou elaborar estratégias de gestão da assistência como política pública).

Devem ser cadastradas no CadÚnico famílias com renda mensal de até meio salário-mínimo per capita. Embora sua gestão seja da esfera federal, compete aos municípios estabelecer procedimentos para que a população em situação de vulnerabilidade venha a ser incluída no mesmo – seja por meio da abertura de locais permanentes de coleta de inscrições, seja por meio de busca ativa ou mesmo de mutirões de cadastramento (esta última é uma estratégia comum em municípios da Amazônia e naqueles em que há elevado percentual de população rural).

Os dados coletados em Oriximiná apontam para um percentual razoável de famílias cadastradas, como vemos na Tabela 3. Do total de entrevistados, 76,2% responderam que suas famílias já foram cadastradas. No entanto, chama a atenção o fato de que o índice de cadastramento da população urbana é mais elevado que o encontrado na rural e ribeirinha e, além disso, há um gap expressivo entre estas duas áreas e as comunidades quilombolas. De fato, se a média encontrada entre os entrevistados é de quase 76% de cadastramento, entre as famílias quilombolas encontramos 64,2%.

Não é uma menor vulnerabilidade que explica esse resultado, pois em geral a população quilombola de Oriximiná subsiste a partir da interação com os ecossistemas que habitam e somente em raras situações as famílias possuem renda temporária ou permanente (BRANDÃO *et al.*, 2010).

Segundo os dados apresentados pela SEPPIR (2017), com base no banco de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) de 2014, a renda média per capita das famílias quilombolas variavam de R\$ 483,00 a R\$ 16,00. De resto, os quilombolas, como populações tradicionais, deveriam estar integralmente cadastrados (bem como as populações ribeirinhas).

Esta configuração que aponta para elevada pobreza material no caso de Oriximiná é decorrência, entre outras variáveis, da enorme distância que separa as comunidades quilombolas dos centros de consumo localizados na área urbana deste município (distância que somente pode ser vencida por meio de veículos fluviais) o que faz com que eventuais produtos agrícolas ou extrativos dificilmente cheguem a ser comercializados com sistematicidade e que as famílias tenham grandes dificuldades para obtenção de renda.

Uma pesquisa realizada em 2011 e publicada em 2012 pelo DataUFF que coletou dados de todas as 9.191 famílias residentes em 169 comunidades quilombolas de todo o país encontrou para o conjunto das comunidades pesquisadas um índice muito baixo de famílias em situação de total segurança alimentar e nutricional (correspondente a 14,1%) e um nível elevado de insegurança grave (47,5%). A pior situação era encontrada nas comunidades da Região Norte, onde o índice de famílias em segurança alimentar ficava em 9,4% e aquelas com insegurança grave somavam 62,2%.

Considerando estes elementos, o índice menor de inscrição no CadÚnico que observamos entre os quilombolas de Oriximiná - quando comparados a outros grupos populacionais locais - aponta para déficits de implementação da política de assistência, que parece não estar atingindo adequadamente estas comunidades. Dados que são confirmados pelo Censo SUAS (2019), como podemos observar na Tabela 3.

**Tabela 3** - Povos e comunidades tradicionais atendidas pelo CRAS

	Quantidade de CRAS	%
Não atendeu	217	5
Sim, atendeu povos indígenas	679	16
Sim, atendeu comunidade quilombola	998	24
Sim, atendeu comunidade ribeirinha	666	16
Sim, atendeu povos ciganos	535	13
Sim, atendeu povos de matriz africana e de terreiro	423	10
Sim, atendeu outros povos e comunidades tradicionais	362	9
Sim, atendeu extrativistas	277	7
Quantidade de CRAS que responderam à questão	4.157	

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2019).

Não por acaso os índices maiores de cadastramento no CadÚnico são verificados na área urbana, onde estão localizados os equipamentos sociais que operam a política de assistência. O índice já se mostra menor quando observamos áreas não urbanas menos

distantes da sede (a chamada área rural e ribeirinha), mas atinge seu máximo nas comunidades quilombolas). A inexistência de um CRAS quilombola, certamente, marca estes resultados relativos ao acesso ao CadÚnico.

Estes resultados referentes a diferentes patamares de população cadastrada se relacionam ainda com aqueles referentes aos locais em que o conjunto da população acessou o CadÚnico. A maioria dos entrevistados afirmou que realizou o cadastramento na Secretaria Municipal de Assistência Social. Foram, ao todo, 68,5%. Somados aos que fizeram no CRAS e CREAS temos 91,5% do total de entrevistados. Estes números, mais uma vez, são menos elevados entre os quilombolas, pois, como já apontamos, a distância entre suas comunidades e a sede do município, onde estão localizados os equipamentos da rede socioassistencial, constitui um gargalo para o acesso às políticas públicas em geral, incluindo a política de assistência social.

É sintomático que o cadastramento na própria comunidade, ainda que muito restrito (1,3% do total da amostra), tenha sido relativamente mais encontrado nas comunidades quilombolas (2,2%). De fato, este resultado indica que embora verifiquemos ações de busca ativa por parte do órgão responsável pela gestão da assistência no município, estas ainda se mantêm muito aquém do necessário para incorporar no CadÚnico as populações vulneráveis em geral e os povos tradicionais em especial.

**Tabela 4 - CadÚnico do Governo Federal**

Atividades	Respostas	Geral		Área (%)		
		Nº	%	Urbana	Rural/ Ribeirinha	Quilombola
A família já foi cadastrada no CadÚnico do Governo Federal	Sim	1405	75,9	79,8	76,2	64,2
	Não	433	23,4	19,7	22,3	35,8
	NS/NR	12	0,6	0,5	1,5	
Onde foi feito o cadastramento	Secretaria Municipal de Assistência Social	957	68,1	68,4	71,9	61,1
	Na própria comunidade	18	1,3	1,2	0,9	2,2
	CRAS	322	22,9	25	16,8	24,8
	CREAS	7	0,5	0,4	1,1	
	Outro órgão da prefeitura	13	0,9	0,4	2,6	0,4
	Outro local	55	4	1,5	5,4	10,6
	NS/NR	33	2,3	3,1	1,4	0,9

Se a família não foi cadastrada, qual foi o principal motivo

Falta de documentação	38	8,8	11,3	9,7	4
Falta de recurso para se deslocar até o ponto de cadastramento	12	2,8	1	6,8	2,4
Não teve interesse para se cadastrar	87	20,1	25,5	22,3	9,5
Falta de conhecimento sobre o Cadastro Único	117	27,0	29,9	26,2	23
Recusa da Prefeitura sem apresentar explicação	5	1,2	2		0,8
Recusa da Prefeitura por não ter o perfil	56	12,9	16,2	8,7	11,1
Desinteresse da Prefeitura com a comunidade	5	1,2		1	3,2
Outro	26	6	3	5,8	11,2
NS/NR	87	20,1	11,3	19,4	34,9

Fonte: Elaboração própria (2019).

A Tabela 4 também mostra os motivos que levaram as famílias a não conseguirem se inscrever no CadÚnico. A resposta com maior peso se refere a falta de conhecimento deste cadastro, com 27%. Em seguida encontramos a falta de interesse (com 20,1%), que provavelmente deriva também do desconhecimento. Ainda sobre este problema relativo à falta de informações, chama a atenção o percentual elevado de entrevistados que não souberam responder (20,1%), com proporção bem mais elevada entre os quilombolas (34,9%).

Quando analisamos como foi realizado o atendimento a esses grupos, percebemos que, em 35% dos CRAS (TABELA 5), ele só aconteceu porque o próprio usuário se deslocou até a unidade. Se estamos falando de comunidades localizadas em locais em geral de difícil acesso, isso reafirma a carência de ações mais efetivas que facilitem o acesso do usuário aos serviços de Proteção Social Básica. Essa situação também serve de evidência da necessidade de uma abrangência maior dos CRAS em relação a essa população.

**Tabela 5** - Como foi realizado o atendimento aos povos tradicionais

	Quantidade de CRAS	%
Por meio de equipe volante	526	10
Por meio de visitas domiciliares da equipe técnica	1662	31
Por meio de ação realizada na comunidade	1155	22
Os usuários se deslocam até a unidade	1848	35
Outros	93	2
Quantidade de CRAS que responderam à	7671	

questão

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS (2019).

Os dados trabalhados até agora nos permitem caracterizar a carência de atendimento às comunidades tradicionais, fato que restringe a assistência social a determinada área e público, e não atende de fato a todos de que dela necessitam. Conforme apresentamos, a vulnerabilidade social das comunidades tradicionais, em especial quilombolas, são múltiplas, elemento que as coloca como público-alvo da Política de Assistência Social. O retrato exposto até o momento, porém, é de invisibilidade desse grupo diante das necessidades referentes à assistência social. Vale ressaltar que a PNAS (2004, p. 14) enfatiza que “[...] para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política, significando considerar as desigualdades socioterritoriais na sua configuração”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que encontramos no conjunto da área estudada foi um retrato expressivo da vida das populações trabalhadores em meio a Amazônia brasileira. Por um lado, grupos tradicionais operando formatos de reprodução material e cultural em estreita relação com os ecossistemas de várzea (no caso da população ribeirinha) e de floresta (no que tange aos quilombolas).

Por outro lado, populações urbanas alocadas em enormes periferias urbanas. Populações que por decorrência de variadas pressões (sobre a terra e sobre o ecossistema) vêm nas últimas décadas optando por se fixar no núcleo urbano e buscar a subsistência por meio do trabalho informal e da monetização de sua força de trabalho em geral pouco qualificada.

Por fim, populações não tradicionais, sobretudo formadas pela migração nordestina, que procuram desenvolver práticas agrícolas em áreas cercadas por cobertura florestal e que, assim como as populações tradicionais, encontram sérias dificuldades para escoar o que produzem e, portanto, se mantém na linha da agricultura de subsistência.

A gestão da política de assistência social neste contexto é, de fato, um desafio. No entanto, os resultados da pesquisa apontam para dificuldade de acesso adequado destas populações a serviços públicos e mesmo a direitos sociais, sem a descentralização dos equipamentos da rede socioassistencial.

Mostramos ao longo da análise dos dados coletados, que a área urbana do município, apesar de apresentar ainda déficits de população coberta pela política, apresenta maior peso relativo de famílias que são atendidas por CRAS ou CREAS e que muitas são beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício da Prestação Continuada. São também as famílias urbanas que estão em maior proporção inseridas no CadÚnico e, portanto, potencialmente mais aptas a acessar direitos sociais garantidos às populações mais vulneráveis.

A PNAS aponta com clareza a necessidade e de uma atuação territorial capaz de fazer com que a política possa ser acessada por todos os grupos específicos. Pois,

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

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

Consideramos que a operacionalização da Política de Assistência Social nas comunidades tradicionais ainda requer atenção, estudo e efetividade. Para isso, é indispensável a capacitação dos agentes implementadores e gestores da política, principalmente em territórios com comunidades com identidades estigmatizadas, mas também é necessário o direcionamento de recursos que garantam a cobertura necessária.

## REFERÊNCIAS

ALCHORNE, S. C. de A.; **20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais**. *O Social em Questão* – Ano XVII – nº 30, 2013, p. 25-46. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_30\\_Sindely\\_2.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_30_Sindely_2.pdf)>. Acesso em 4 jul 2018.

BEHRING, E. R.. **Trabalho e Seguridade Social**: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. Elaine Rossetti Behring e Maria Helena Tenório de Almeida (Orgs). São Paulo: Cortez, 2010, p. 152-174.

BRANDÃO, André *et al.* **Comunidades Quilombolas no Brasil**: características socioeconômicas, processos de etnogênese e políticas públicas. Niterói, Eduff, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 05 de out. de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em 22/01/2019.

BRASIL. MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social). **Norma Operacional Básica e Sistemática de Financiamento da Assistência Social**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs>>. Acesso em 21/01/2019.

BRASIL. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS** – Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. 2005.

BRASIL. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. 2012. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_Suas.pdf)>. Acesso em 29 nov. 2018.

BRASIL. **Censo SUAS 2019** – Resultados Nacionais, Centro de Referência da Assistência Social\_ CRAS. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério da Cidadania. Agosto 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica de Assistência Social**. Dispõe sobre a Assistência Social e dá outras providências. Brasília-DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em 9 jul 2016.

BRASIL. **Política Nacional da Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Pol%C3%ADtica-Nacional.pdf>>. Acesso em 6 jul 2016.

BRASIL. **Portaria MDS nº 137 de 25 de abril de 2006**. Estabelece normas de Cooperação técnica e financeira de Projetos para Estruturação da Rede de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social em 2006. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/portarias/2006/Portaria%20MDS%20no%20137-%20de%2024%20de%20abril%20de%202006.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2006/Portaria%20MDS%20no%20137-%20de%2024%20de%20abril%20de%202006.pdf)>. Acesso em 17 jun 2019.

BRASIL. SEPPIR. **Programa Brasil Quilombola**. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial-SEPPIR. Brasília: 2017. Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br/paineis/pbq/index.vm?eixo=3>>. Acesso em 12 nov 2017.

DATAUFF. **Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas**: relatório final. Niterói, UFF, 2012.

DE CARVALHO, T. S; MOLJO, C. B. **Proteção Social e Serviço Social no Brasil Contemporâneo - O Sistema Único de Assistência Social em perspectiva**. *Revista Direitos, trabalho e política social*, CUIABÁ, V. 4, n. 6, p. 145-168, Jan./jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Famílias e domicílios. Resultados da amostra. Rio de Janeiro, 1–203, (2012). Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em 9 dez. 2021.

PEREIRA, P. A. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo**. In: BOSCHETTEET *et al.* Política social: Alternativas ao neoliberalismo. Brasília: UNB, 2004.

PEREIRA, P. A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara

demorais dos; MIOTO, Regina Célia Tamoso (org). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2011, 4 ed.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ORIXIMINÁ-PA. **O Município** – Dados do município. 2021. Disponível em: <https://www.oriximina.pa.gov.br/omunicipio.php>. Acessado em: 21 de dez. de 2021.

SPOSATI, A. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, A.; BONETTI, D. A.; YASBEK, M. C.; FALCÃO, M. do C. B. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 5 ed. São Paulo: Cortez, 1989.

YAZBEK, M. C. **Sistema de proteção social brasileiro: modelo, dilemas e desafios**. Brasília: MDS, 2010. Disponível em: <<http://canaldoassistentesocial.com.br/wp-content/uploads/2018/04/sistema-de-prote%C3%A7%C3%A3o-social-brasileiro.pdf>>. Acessado em 29 nov 2018.