



SESSÃO TEMÁTICA Nº 20 - IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O direito à diferença na implementação da Política de Assistência Social aos povos indígenas de Porto Alegre: uma análise a partir das diretrizes do Sistema Único de Assistência Social

Roberta Cardoso Piedras/UFRGS

Resumo:

Entre os compromissos assumidos pelo Estado na Constituição Federal de 1988 têm-se, de um lado, a garantia da Assistência Social para todo cidadão que dela precisar e, de outro, o reconhecimento das organizações sociais, línguas, crenças e costumes dos vários povos indígenas existentes no Brasil. Na atualidade, esses direitos se entrecruzam na Política Nacional de Assistência Social que garante proteção social para impedimento de situações de risco e vulnerabilidade a toda a população que integra o Estado brasileiro e assegura respeito às especificidades étnicas e culturais dos vários povos indígenas e demais populações tradicionais existentes em todo território nacional. No entanto, a equidade e o respeito às diferenças na implementação de programas de proteção socioassistencial segue sendo um dos desafios na universalização da política. Dado o recente desenvolvimento de materiais instrutivos para implementação da Assistência Social às populações indígenas e sua importância para universalização da política, o presente trabalho apresenta a situação atual da oferta de serviços e benefícios de proteção social aos povos indígenas do município de Porto Alegre, dando atenção ao cumprimento das condições requeridas no SUAS para implementação dos mesmos. A presente pesquisa foi parte do trabalho de conclusão do curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que se operacionalizou por meio da aplicação de um questionário aos CRAS e CREAS com povos indígenas em seus territórios de abrangência e da coleta de dados secundários. O município reflete os desafios do Sistema Único de Assistência Social na proteção de sociedades que demandam viver e organizar-se mediante seus próprios valores e costumes.

Palavras-chave: assistência social; povos indígenas; equidade; políticas públicas.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na consolidação de direitos e no surgimento de novas demandas sociais no Brasil. Entre os direitos conquistados com a Carta Constitucional têm-se, de um lado, a garantia da Assistência Social para todo cidadão que dela precisar e, de outro, o reconhecimento das organizações sociais, línguas, crenças e costumes dos vários povos indígenas existentes no Brasil. Responsabilidades como estas, nunca assumidas dessa forma pelo Estado, forçaram a construção de novos arranjos institucionais para implementação de políticas nascidas nesta nova dimensão de cidadania.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi criada em 2004 no intuito de romper com o nebuloso passado da Assistência Social no Brasil que, baseado em ideais assistencialistas e de caridade, reforçava a estrutura desigual do país. A PNAS rege-se pelos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOA): universalização de direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão e sua autonomia; garantia de benefícios e serviços de qualidade; direito à convivência familiar e comunitária e igualdade de direitos no acesso ao atendimento (BRASIL, 1996, art. 4). A PNAS oferta serviços e benefícios de proteção socioassistencial de modo contínuo para todos os sujeitos deles necessitem sem a necessidade de qualquer tipo de contribuição. Sua ampla gama de programas divide-se conforme as proteções afiançadas na política: a Proteção Social Básica (PSB) que visa a prevenção de situações de risco e vulnerabilidade social por meio de serviços de convivência familiar e comunitária e a Proteção Social Especial (PSE), que se destina ao enfrentamento da ocorrência dessas situações e bifurca-se em programas de média e alta complexidade. Além disso, parte central da assistência ocorre por meio da oferta de programas de transferência de renda e de benefícios de prestação continuada ou eventual (BRASIL, 2004).

Para universalização da Assistência Social, a PNAS foi estruturada como um sistema único de arquitetura descentralizada, coordenação federativa e financiamento contínuo. O Sistema Único de Assistência Social conta com parâmetros nacionais que, aliados a incentivos e constrangimentos do governo federal, possibilitaram a construção de estruturas físicas e burocracia capacitada na esfera municipal, além de estimularem agendas “que, localmente, dificilmente surgiriam ou teriam a mesma relevância” (BICHER, SIMONI, PEREIRA, 2020, p. 2). Somado a este arranjo, a longa lista de orientações técnicas que direciona a atuação dos profissionais que atuam na ponta do SUAS possibilitou a oferta padronizada dos serviços assistenciais em todo território nacional.

Enquanto a Assistência Social se estruturava como um sistema único, as demandas por reconhecimento identitário alcançavam o setor público. A inscrição de direitos dos povos indígenas em capítulo da Carta Constitucional rompeu a longa trajetória de normativas legais que contribuíam com a destruição das sociedades ameríndias por meio do regime de tutela e das tentativas de assimilá-las à comunidade nacional. Em 2004, a assinatura do Brasil na Convenção nº 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas assegurou a cidadania diferenciada destes povos. Com isso, o Estado passou a garantir juridicamente a possibilidade de estes sujeitos desenvolverem suas sociedades e culturas, além de assumir a responsabilidade de protegê-las.

No intuito de romper a lógica integracionista, com a qual o Estado brasileiro vinha abordando o desenvolvimento ações voltadas aos coletivos indígenas, as diretivas do Estado passaram a reconhecer diversidades ao invés de diluí-las em prol de uma perversa homogeneidade nacional. Reconhecida a existência de várias culturas e sociedades, assumiu-se a necessidade de adequação das políticas públicas às necessidades destes sujeitos. O direito à diferença tornou-se um vetor para inclusão de perspectivas multiculturais nos serviços públicos, que passaram a garantir em seus quadros normativos formas diferenciadas de atendimento às populações indígenas e demais povos tradicionais.

No âmbito do SUAS, a PNAS garante proteção social para impedimento de situações de risco e vulnerabilidade a toda a população que integra o Estado brasileiro e assegura respeito às especificidades étnicas dos vários povos indígenas e demais populações tradicionais existentes em todo território nacional. Contudo, embora a PNAS tenha se comprometido com a visibilidade dos povos indígenas desde sua criação, o desenvolvimento de diretrizes para implementação culturalmente adequada dos serviços e benefícios de assistência social tardaram a chegar. Ainda que já houvesse importantes avanços para inscrição destes usuários no Cadastro Único, como será apresentado neste trabalho, o desenvolvimento detalhado de orientações técnicas para trabalho social com famílias indígenas na Proteção Social Básica ocorreu somente em 2017. O mesmo ocorreu apenas em 2019 para a Proteção Social Especial, mais de uma década depois da criação do Sistema Único de Assistência Social.

Dado o recente desenvolvimento de materiais instrutivos para implementação culturalmente adequada da Assistência Social e sua relevância para concretude da universalidade do SUAS, o objetivo deste trabalho é apresentar a situação atual da oferta de serviços e benefícios de proteção social básica e especial aos povos indígenas do município de

Porto Alegre, dando atenção ao cumprimento das condições requeridas no SUAS para implementação dos mesmos

Os dados apresentados neste trabalho descendem do Trabalho de Conclusão do Curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul intitulado “O direito à diferença no âmbito da Proteção Socioassistencial: uma análise sobre a implementação da Política de Assistência Social aos povos indígenas do município de Porto Alegre”, que foi operacionalizado por meio de um estudo de caso único de desenho qualitativo. Os dados foram levantados por meio da aplicação de um questionário às instituições CRAS e CREAS de Porto Alegre com povos indígenas em seus territórios de abrangência. O questionário reunia perguntas relacionadas às orientações do SUAS para trabalho com indígenas e a percepção dos profissionais da assistência social quanto ao atendimento destas comunidades. Dos 8 questionários enviados obteve-se 7 respostas, pois um equipamento não participou da pesquisa. Além do questionário, foram levantadas informações a partir dos Censos do SUAS, dos relatórios das Conferências Municipais de Porto Alegre, do IBGE e dos mapas do Observatório de Porto Alegre.

Este trabalho divide-se em três partes além desta introdução. A próxima seção versa brevemente sobre a literatura de implementação de políticas públicas; a seção seguinte remonta o processo de incorporação do direito à diferença no Sistema Único de Assistência Social e sintetiza as orientações para implementação culturalmente adequada dos serviços e benefícios assistenciais aos povos indígenas; a próxima fornece uma visão da oferta da Assistência Social aos povos indígenas de Porto Alegre a luz das orientações técnicas do SUAS e a percepção da burocracia de nível de rua acerca do trabalho realizado junto destes usuários; por fim, as últimas considerações do trabalho retomam os dados encontrados e apontam os próximos passos a serem dados neste tema.

Modelos de análise da implementação de políticas públicas

A implementação é comumente apresentada como o momento de materialização da política, onde seus resultados concretos são produzidos (SECHI, 2014). Conforme Lotta (2019) e Bichir (2020), os trabalhos de análise da implementação de políticas públicas dividem-se em quatro gerações que destacaram diferentes aspectos deste processo. Na década de 1970, as abordagens mais utilizadas observavam a política pública a partir da sua formulação e, por isso, foram intituladas *Top Down*. Estas análises centravam-se no desenho das políticas e atribuíam seu sucesso à nitidez e exatidão das normas. Embora fundamentais para compreender a

importância das normativas, estes trabalhos não captavam a complexidade de mudanças que ocorriam nas políticas ao longo de sua materialização, além de as verem como erros a serem corrigidos.

Entre 1970 e 1980, surge uma abordagem que legitima as mudanças que ocorrem de baixo para cima e por isso nomeia-se *Botton Up*. Estes estudos analisavam os atores que influenciavam o processo de implementação, as decisões tomadas localmente, assim como condições e contextos da operação das ações. A obra *Street Level Bureaucracy* (1980) de Michel Lipsky nasce desse contexto para tratar da burocracia que atua na ponta dos serviços públicos, mostrando como suas decisões moldam a forma como as políticas são entregues aos cidadãos. Conforme o autor, a burocracia de nível de rua é influenciada por contextos e situa-se em um campo paradoxal: entre os usuários das políticas e suas urgências e as estruturas do Estado e suas regras. Trabalhos da literatura nacional sobre burocracia de nível de rua têm mostrado como decisões informais tomadas por estes agentes no cotidiano dos serviços ora ampliam e ora reduzem desigualdades na implementação de políticas públicas (PIRES, 2017; LOTTA, 2017; LOTTA e PIRES, 2019).

A partir de 1990, as análises incorporaram outras variáveis, dissolvendo barreiras entre as abordagens *Top Down* e *Botton Up*. Segundo Lotta (2019), atualmente, os modelos analíticos situam-se na quarta geração, em que os estudos sobre políticas públicas misturam múltiplas abordagens. Para Bichir (2020) a literatura recente produz análises que consideram tanto eixos verticais quanto horizontais das políticas públicas, captando diferentes elementos do processo de execução das ações. Parte dessa última geração de trabalhos, estudos nacionais recentes apontam a influência de sistemas nacionais na implementação de políticas públicas. Trabalhos de Bichir (2016) e Bichir, Simoni, Pereira (2020) sinalizam efeitos dos arranjos institucionais e políticos do SUAS e do PBF na implementação local dos serviços

A etapa de implementação de políticas públicas é, portanto, modelada por regras formais e informais que redefinem seus vieses “de cima para baixo” e de “baixo para cima”. O presente trabalho trafega entre as fronteiras da implementação apontando mudanças que perpassaram o quadro normativo da PNAS e os desafios da sua execução em contexto local.

A incorporação do direito à diferença no Sistema Único de Assistência Social

A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais apresenta os povos indígenas como aqueles que, conscientes da identidade indígena, conservaram instituições sociais, culturais, políticas e econômicas próprias após a

invasão européia do século XVI. No Brasil existem 305 povos com características socioculturais próprias, falantes de 274 línguas e com diferentes graus de relação com a população não indígena (IBGE, 2010). Com distintos sistemas de valores e crenças, os cidadãos indígenas reivindicam a possibilidade de viver de modo diferenciado da população que os cerca (LUCIANO-BAWINA, 2006).

Conforme Azanha e Valadão (1991), a relação de populações indígenas com a Assistência Social do Estado origina-se, contraditoriamente, das omissões e violências empregadas pelo próprio Estado. Para Borges (2016), a discriminação racial e étnica, a vivência de violências decorrentes das disputas fundiárias, a pouca capacidade de viver de forma autônoma e de acordo com seus modos de vida, assim como a escassez de recursos para subsistência, são circunstâncias que marcam as trajetórias de várias famílias indígenas, aproximando-as dos programas ofertados pelo SUAS.

Com pouco mais de 15 anos de existência, os arranjos do SUAS possibilitaram avanços inéditos na capilarização de equipamentos de referência de Assistência Social no território nacional e vasta ampliação da cobertura de programas de transferência de renda e de convivência familiar e comunitária (JACCOUD, BICHIR, MESQUITA, 2017). A padronização de normas dadas pelo governo federal para desenvolvimento de estruturas locais e qualificação da burocracia teve grande papel nessa universalização, além da longa lista de orientações técnicas que traçam rumos para atuação dos profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializados de Assistência Social que entregam aos cidadãos os serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial respectivamente.

Contudo, as únicas menções às especificidades de populações indígenas e tradicionais nas Normas Operacionais Técnicas (NOBs) que regem o sistema dizem respeito à importância da descentralização da política para abarcar singularidades dos territórios dos municípios; à elaboração de Planos Anuais de Capacitação que levem em conta a especificidade dos trabalhos desenvolvidos com comunidades indígenas e remanescentes de quilombos; e à natureza da formação acadêmica das equipes de referência dos Estados para apoio a municípios com presença de povos e comunidades indígenas (BRASIL, 2005, 2007, 2012a).

No âmbito das orientações técnicas que regem os CRAS encontra-se, unicamente, que o projeto arquitetônico da estrutura física dos equipamentos deve expressar a cultura das populações ali atendidas, mas o informativo faz um alerta acerca do desafio do diálogo dos CRAS com as especificidades destas populações e que tais dificuldades poderão ser superadas

“por meio da produção de materiais complementares, nos próximos anos.” (BRASIL, 2009, p. 57). Já nas orientações que guiam os CREAS não há sequer uma menção às particularidades dos usuários indígenas. Além disso, as diretrizes dos principais serviços de Assistência do SUAS, o programa Proteção e Atendimento Integral à Família- PAIF e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos- SCFV, também não fazem menção às singularidades das populações indígenas (BRASIL, 2010, 2012b). Tanto as NOBs quanto as orientações técnicas fazem apenas referência ao tratamento da diversidade de modo genérico, apontando que os serviços de AS tem papel de fortalecer identidades étnicas, mas sem traçar rumos de como os agentes que atuam na ponta dos serviços podem fazer isso.

Frente ao desafio de universalizar a Assistência Social, a criação de diretrizes para responder a singularidade das múltiplas percepções de mundo e de necessidade social existentes em um país de dimensões continentais, parece ter ficado em segundo plano¹. A padronização dos serviços assistenciais se contrapôs à existência de mais de 3 mil concepções de vida e sociedade, o que acabou afastando muitas comunidades indígenas dos Centros de Referência de Assistência Social, equipamento que serve de porta de entrada à rede de proteção social do SUAS.

Em 2015, o trabalho “Estudos Etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre Povos Indígenas”, contratado pelo ministério que geria o SUAS na época, apresentou a percepção que populações de sete Terras Indígenas tinham do Programa Bolsa Família (PBF) por meio de pesquisas etnográficas. Os relatórios denunciaram o desconhecimento que os indígenas tinham dos serviços e benefícios do SUAS e das unidades de referência da Assistência Social. O distanciamento do CRAS era tamanho que muitos usuários associavam os benefícios do PBF aos atendentes das lotéricas e comerciantes locais, que em alguns casos não entregavam o valor integral do Programa aos beneficiários ou os obrigavam a utilizá-lo em seus comércios. Nestes estudos de caso os indígenas relatam sentirem-se incompreendidos e humilhados, além de terem dificuldade no cumprimento das condicionalidades do programa que não levavam em conta suas culturas e dependia de condições que estes usuários não tinham disponíveis (BRASIL, 2015).

Em função do distanciamento entre indígenas e o SUAS, a então Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS iniciou uma série de ações para construção de orientações específicas, instrumentos e aportes para além de diretrizes genéricas que vinham guiando a

¹ Coordenadora Geral de Serviços Socioassistenciais a Famílias- SNAS/MDS fala sobre a gestão do SUAS que primeiro enfrentou o desafio de universalizar a política para depois incluir especificidades. Teleconferência debate trabalho social com famílias indígenas no Suas. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=TbXAINgsWzk&t=2328s>>. Acesso em 13 de junho de 2021.

implementação da política aos povos indígenas e demais populações tradicionais (BRASIL, 2017).

Os avanços no campo do direito à diferença na AS iniciaram na sétima versão do Sistema de Cadastro Único que incluiu indígenas como beneficiários. A portaria Nº 177 de 2011 flexibilizou as exigências para coleta de dados de indígenas e demais populações que “demandem formas especiais de cadastramento” (BRASIL, 2015, p. 23). O “Guia de cadastramento de famílias indígenas” (2015) traça diretrizes para registro das famílias no Cadastro Único. Contudo, como bem alerta Bichir (2016), o PBF não nasce no berço do SUAS. A gestão do PBF e do SUAS ocorre por diferentes comunidades de políticas públicas com distintas culturas organizacionais que implicam diferentes visões sobre a materialização da política (BICHIR, 2016).

No âmbito dos arranjos institucionais do SUAS, duas iniciativas anteriores à criação de guias para implementação culturalmente adequada dos programas merecem destaque. Em 2007 foi construído o primeiro CRAS dentro de uma Terra Indígena (TI), em Dourados, no Mato Grosso do Sul (BORGES, 2016). Dado que o CRAS deve ser uma unidade de referência para as famílias que vivem em um território, sua criação no interior de grandes TIs abarca a proteção de várias famílias indígenas. Contudo, pouco se encontra sobre os critérios para construção de tais CRAS. Em 2017, dos 574 CRAS que afirmavam atender indígenas apenas 21 se encontravam no interior de territórios originários (BRASIL, 2017). Outra iniciativa de respeito às diversidades na materialização do SUAS foi formulada em 2011, por meio da criação de Equipes Volantes para oferta da Proteção Social Básica em territórios extensos, isolados ou de difícil acesso, que contribuiu para alcançar populações indígenas afastadas dos CRAS.

Contudo, foi somente em de 2017 que foi lançada a primeira cartilha com orientações técnicas para os profissionais que atuam junto ao público indígena. O direito à diferença passou a ser assumido como responsabilidade do SUAS e incorporado nos serviços de proteção do SUAS sob o signo da equidade:

Entendemos o respeito à diferença como uma expressão do princípio de equidade. Esse conceito se evidencia no atendimento aos indivíduos de acordo com suas necessidades, oferecendo mais a quem mais precisa e menos a quem requer menos cuidados. Busca-se, com este princípio, reconhecer as diferenças nas condições de vida e oferecer serviços de acordo com suas necessidades e respeitando a pluralidade. (BRASIL, 2017,p. 10)

O guia “Trabalho Social com Famílias Indígenas na Proteção Social Básica” (2017) detalha meios para implementação culturalmente adequada dos programas da PSB, dando

destaque ao PAIF. A publicação inicia por um cuidadoso diagnóstico dos povos indígenas no Brasil, em seguida atenta aos variados modos de vida existentes e relativiza concepções generalistas do SUAS em face das especificidades indígenas (BRASIL, 2017). Por último, a publicação traça caminhos e condições para oferta de serviços, programas e a realização de ações junto de famílias indígenas.

Baseada nesta publicação, o MDS lançou as orientações “Atendimento a população indígena na Proteção Social Especial” (2019). Este guia trata da necessidade de haver um olhar específico às violações sofridas pelos povos indígenas e estabelece orientações para qualificar a acolhida e o acompanhamento prestados às famílias e indivíduos indígenas nos Equipamentos da Proteção Social Especial. Embora os informativos criem diretrizes para implementação de diferentes serviços, as orientações técnicas da PSB e da PSE, assim como as diretrizes para inscrição e acompanhamento de indígenas no Cadastro Único, têm pontos em comum que convergem principalmente sobre: 1) a composição das equipes de Assistência Social 2) os procedimentos que devem ser realizados por elas antes e ao longo do atendimento dos indígenas e 3) práticas específicas do momento de interação da burocracia de nível de rua com os usuários da política.

As equipes das unidades de referência da AS devem incluir indígenas ou profissionais com domínio da língua da comunidade atendida, antropólogos ou agentes com experiência de trabalho com o público indígena, além de dever ser compostas por profissionais de áreas multidisciplinares. Ainda no que diz respeito a formação das equipes, a capacitação destes agentes para atendimento especializado é uma das variáveis mais enfatizadas nas orientações e diretrizes do SUAS, tanto os estados quanto os municípios têm responsabilidades em relação a qualificação destes profissionais.

Em relação aos procedimentos que devem ser adotados pela burocracia de nível de rua para operação adequada dos programas assistenciais, devem ser realizados estudos sobre a realidade indígena da localidade que abordem temas como organização social, modalidades de vínculos, visão de mundo e formas de relação com a sociedade não indígena; deve-se fazer registro das especificidades socioculturais das famílias indígenas em prontuários ou murais dentro das unidades de AS; desenvolvimento de diagnósticos sobre as etnias atendidas; a criação de redes de apoio ao trabalho com a população indígena por meio de articulações com outros setores, órgãos e movimentos, em especial com a FUNAI que é o principal órgão indigenista no Brasil.

Quanto ao momento de interação da burocracia com o usuário da política, os guias ensinam a realizar uma consulta prévia à comunidade para adquirir consentimento da liderança e realizar conjuntamente o planejamento das ações a serem desenvolvidas no território; a manter diálogo frequente do CRAS com as lideranças indígenas; a construir metodologias colaborativas que incentivem a participação dos usuários na construção da intervenção, assim como na avaliação da mesma. As orientações demandam também que os trabalhadores flexibilizem os conceitos estipulados normativamente na PNAS aos valores e realidades das famílias indígenas atendidas. De modo que a responsabilidade de adequação da política de assistência social às especificidades das populações indígenas recaia, majoritariamente, no trabalho daqueles que implementam a política.

Essas definições [acolhida, convívio familiar e comunitário, autonomia] requerem a devida adequação sociocultural quando as famílias usuárias provêm de grupos populacionais específicos. Tal é o caso dos indígenas, cujas formas diferenciadas de organização social e visão de mundo desafiam os operadores do serviço PAIF a relativizar seus conceitos em face da diversidade de arranjos familiares, sistemas produtivos, divisão sexual do trabalho, valores morais, etc. Como vimos na seção anterior, conceitos de “vulnerabilidade”, “risco social”, “autonomia”, “protagonismo”, “pobreza”, por exemplo, têm conotação distinta nas comunidades indígenas em função dos seus modos de vida, dos contextos socioculturais e das situações econômicas em que estão inseridos. (BRASIL, 2017, p. 49)

A implementação da Política de Assistência Social aos povos indígenas em Porto Alegre: uma análise a partir das diretrizes do SUAS

O município de Porto Alegre, localizado no estado do Rio Grande do Sul, é caracterizado como metrópole, ocupa 495,390 km² e possui população estimada em 1.488.252 pessoas (IBGE, 2020). Conforme síntese do IBGE (2010), a cidade tem PIB per capita de 49740,90 reais e o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Rio Grande do Sul, pontuado em 0,805. Contudo, o município tem 23.430 pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (IBGE, 2010) e a maior concentração de renda do Estado, segundo o coeficiente de GINI registrado em 0.45 (IBGE, 2003).

O município de Porto Alegre foi historicamente local de assentamento e tráfego para os povos originários em função das vias de caminhos terrestres e lacustres da região (SOUZA 2008). Apesar de ter perfil majoritariamente branco, atualmente, a cidade tem a maior população indígena do Rio Grande do Sul, com cerca de 3.300 sujeitos autodeclarados (IBGE, 2010). Conforme o Tabulador do CadÚnico (2021), em Porto Alegre existem 202 famílias indígenas inscritas no Cadastro Único, totalizando 525 pessoas ligadas à Assistência Social. Uma pesquisa contratada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania de Porto Alegre em

2008 contabilizou cerca de 600 sujeitos organizados em aldeias e núcleos pertencentes aos povos (49%) Kaingang, (45%) Mbyá Guarani e (3,8%) Charrua (GEHLEN, SILVA 2008).

Segundo Observatório de Porto Alegre (2020), os Kaingang distribuem-se em nove terrenos, sendo quatro núcleos familiares e cinco aldeias; os Mbyá Guarani dividem-se em quatro aldeias e os Charrua concentram-se na aldeia Polidoro. Cada coletivo possui características socioculturais próprias e demandas que exigem atendimento especializado das políticas locais. Estes grupos organizam-se no município conforme o mapa abaixo que apresenta as divisões territoriais da Assistência Social e aponta os núcleos e aldeias Kaingang em vermelho, as aldeias Mbyá Guarani em azul e a aldeia Charrua em Verde.

Figura 1 Mapa dos aldeamentos e núcleos indígenas de Porto Alegre



Fonte: Adaptado Observa POA (2020) com dados do Censo SUAS (2019)

Por ser uma metrópole, Porto Alegre tem gestão plena do Sistema Único de Assistência Social. As atribuições de municípios tipificados neste nível de gestão referem-se à oferta de programas, projetos e serviços de proteção básica e especial, além das funções ligadas à gestão, como o cofinanciamento das ações, a realização de diagnóstico, planejamento, monitoramento e avaliação delas (BRASIL, 2005). A Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) é o órgão municipal responsável por essas atribuições e, em face da presença de povos indígenas no município, deve se responsabilizar, com apoio federal e estadual, pela implementação particularizada da AS.

Em função disso, a burocracia responsável pela coordenação de programas e serviços da Proteção Social Básica desenvolveu no interior da FASC um grupo de trabalho interinstitucional para acompanhamento do serviço prestado às comunidades indígenas. O Grupo de Trabalho (GT) Povos Indígenas da FASC reúne atores com expertise na temática. O grupo é composto por profissionais dos CRAS e gestores da PSB, da Política de Atenção à Saúde para Povos Indígenas e da Emater, além da presença de gestor da Coordenadoria Municipal de Povos Indígenas e Direitos Específicos (CMPID), construída no âmbito da administração municipal direta de Porto Alegre para assessoramento e acompanhamento de todas as ações e políticas dirigidas aos grupos indígenas do município². Importa destacar que os CREAS que atuam em regiões com indígenas não integram o grupo. O GT se reúne com a periodicidade de uma vez ao mês para discussão de casos, organização de demandas e estudo de situações com potencial de atingir as comunidades indígenas. Este é um importante arranjo para prevenção de violações de direitos específicos e prestação de serviços atentos às especificidades socioculturais dos três grupos indígenas de Porto Alegre. Conforme respondente da pesquisa, o GT Povos Indígenas possibilita a articulação dos CRAS que atendem indígenas, “[...] direciona, media e realiza a interlocução das demandas ali trazidas para encaminhamentos, vislumbrando a [...] resolução das várias expressões das desigualdades e dificuldades dos povos indígenas” (INFORMANTE 7, 2020)

Atualmente existem 22 CRAS e 9 CREAS no município que, além de ofertarem os principais programas de Assistência Social, organizam e referenciam as demais unidades que compõem a rede assistencial do município. Estes equipamentos estão distribuídos em 17 regiões da cidade, havendo no mínimo um CRAS para cada uma delas, enquanto os CREAS são posicionados para abranger diversas localidades. Não há CRAS específico para indígenas em Porto Alegre. Segundo a divisão espacial da Assistência Social, os territórios que atualmente reúnem aldeias e núcleos indígenas são Lomba do Pinheiro, Extremo Sul, Nordeste e Sul. Os CRAS e CREAS que cobrem estas áreas afirmaram ter atendido indígenas ao longo dos anos, com exceção do CREAS da região Sul, como mostram os quadros abaixo.

Quadro 1- CRAS que atenderam povos indígenas entre 2014 e 2019

CRAS	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Lomba do Pinheiro	X	X	X	X	X	X

² Informação verbal adquirida via contato telefônico com coordenadora do setor de Proteção Social Básica da FASC

Sul	X	X	X	X	X	
Nordeste	X	X	X	X	X	X
Extremo Sul		X	X	X	X	

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Suas

Quadro 2- CREAS que atenderam povos indígenas entre 2014 e 2019

CREAS	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Lomba do Pinheiro		X	X			
Sul e Centro Sul						
Eixo Baltazar Nordeste					X	X
Restinga e Extremo Sul	X	X				

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Suas

Importa sinalizar que a contagem dos quadros inicia em 2014, pois foi quando o Censo passou a levantar dados sobre o atendimento de populações indígenas. Segundo essas informações, os CRAS prestaram atendimento aos indígenas de modo contínuo ao longo dos anos, o que é fundamental no âmbito dos programas da PSB que exigem vínculo ininterrupto para prevenção de situações de risco e vulnerabilidade. Já os CREAS parecem ter relação mais pontual com as famílias, devido a natureza mais específica de seus serviços que intervêm em situações de grave violação de direitos, abandono ou desamparo.

O Sistema Único de Assistência Social desenvolveu orientações para atendimento culturalmente adequado de coletivos indígenas. Como mencionado, estas diretrizes referem-se principalmente: 1) a composição das equipes de Assistência Social 2) os procedimentos que devem ser realizados por elas antes e ao longo do atendimento dos indígenas e as 3) práticas específicas do momento de interação da burocracia de nível de rua com os usuários da política.

Conforme pesquisa realizada junto dos profissionais, nenhum dos equipamentos de referência da Assistência Social de Porto Alegre conta com antropólogos ou profissionais indígenas, tampouco que possuam domínio das línguas das comunidades atendidas. Os CRAS Sul e Lomba do Pinheiro afirmaram que seus profissionais tinham experiência no trabalho com indígenas, já os demais CRAS e CREAS se consideraram inexperientes mesmo tendo contato com estes grupos. Conforme os dados do Censo de 2019, os CRAS que têm indígenas nos seus territórios de abrangência também não contam com Equipe Volante, utilizadas para acessar

populações de territórios distantes. Felizmente, os profissionais dos CRAS que atendem indígenas e do CREAS Lomba do Pinheiro receberam capacitação do SUAS para isso. No entanto, as outras duas unidades da PSE que responderam a pesquisa, não. Vale lembrar que a pesquisa obteve 7 respostas dos 8 equipamentos de referência da AS, faltando o retorno do CREAS Extremo Sul.

Quadro 2- Composição das equipes para implementação culturalmente adequada em Porto Alegre

Regiões com indígenas/equipamentos de AS que as cobrem.	Lomba do Pinheiro		Sul		Extremo Sul		Nordeste	
	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS
Profissionais que sejam membros da comunidade tradicional	Não	Não	Não	Não	Não		Não	Não
Profissionais com experiências junto às comunidades atendidas	Sim	Não	Sim	Não	Não		Não	Não
Profissionais com domínio das línguas indígenas	Não	Não	Não	Não	Não		Não	Não
Profissionais com formação em Antropologia	Não	Não	Não	Não	Não		Não	Não
Acesso a capacitações específicas sobre população indígena	Sim	Sim	Não	Não	Sim		Sim	Não

Fonte: elaboração própria

Quanto aos procedimentos que devem ser realizados, as respostas divergem, mas indicam que os equipamentos de Proteção Social Básica têm métodos de atenção às

particularidades dos povos indígenas: alguns equipamentos registram as especificidades dos povos em prontuários ou murais, outros realizam estudos sobre a realidade local. A articulação com a FUNAI não foi um consenso entre os equipamentos da PSB, embora seja considerada importante nas orientações técnicas. Dos equipamentos da Proteção Social Especial, nenhum incorpora procedimentos de atenção às particularidades dos povos indígenas no interior dos CREAS e nenhum realiza articulação com a FUNAI.

Quadro 3- Procedimentos para implementação culturalmente adequada em Porto Alegre

Regiões com indígenas/equipamentos de AS que as cobrem.	Lomba do pinheiro		Sul		Extremo Sul		Nordeste	
	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS
Estudo sobre a realidade indígena local	Sim	Não	Não	Não	Sim		Sim	Não
Registro especificidades das comunidades indígenas em prontuários ou murais	Não	Não	Sim	Não	Sim		Sim	Não
Articulação com a FUNAI	Sim	Não	Sim	Não	Não		Não	Não

Fonte: elaboração própria

Em relação às práticas específicas do momento de interação da burocracia de nível de rua com os usuários da política, a maioria dos CRAS realiza consulta prévia à comunidade e os profissionais consideram haver participação dos usuários indígenas no planejamento e avaliação das ações dirigidas a eles. Além disso, há diálogo frequente dos equipamentos da PSB com as lideranças indígenas da região. As respostas diferem no que diz respeito aos CREAS que afirmaram não realizar consulta prévia e não manter diálogo com as lideranças. Apenas o CREAS Lomba do Pinheiro afirmou ter participação dos usuários nas ações. Tanto a realização de consulta prévia quanto a participação dos usuários no planejamento e avaliação da assistência são um importante elemento de respeito à autodeterminação destes sujeitos. O direito dos povos originários de serem consultados de forma prévia, livre e informada sobre qualquer ação que lhes diz respeito é uma das principais conquistas adquiridas na Convenção nº 169 da

Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989). Os CREAS sinalizaram não realizar consulta prévia por não ter demanda de atendimento desse público.

Quadro 4- Práticas para implementação culturalmente adequada em Porto Alegre

Regiões com indígenas/equipamentos de AS que as cobrem.	Lomba do pinheiro		Sul		Extremo Sul		Nordeste	
	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS
Realizada consulta à comunidade para planejamento das ações	Sim	Não	Sim	Não	Sim		Sim	Não
Participação dos usuários indígenas no planejamento das ações	Sim	Sim	Sim	Não	Não		Sim	Não
Participação dos usuários nas atividades de avaliação das ações	Sim	Sim	Sim	Não	Não		Sim	Não
Diálogo da sua unidade com as lideranças indígenas da região	Frequente	Nada frequente	Muito frequente	Nada frequente	Frequente		Frequente	Nada frequente
Possibilidade de adequar as seguranças da AS aos valores das famílias indígenas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim		Não	Sim

Fonte: elaboração própria

Uma das principais orientações para entrega culturalmente adequada dos serviços e benefícios do SUAS refere-se ao comportamento da burocracia de nível de rua. Esta deve ser capaz de flexibilizar seus conceitos pessoais e as categorias operacionais da política aos valores

e concepções de mundo de usuários que vivem experiências e falam línguas muito diferentes das suas. A burocracia de nível de rua, categoria tão bem desenvolvida por Lipsky (1980), é considerada um ator central na implementação de políticas públicas, pois é ela que entrega os serviços aos usuários e, com isso, os direitos aos cidadãos (LIPSKY, 2019). Contudo, este ator é um sujeito situado em contextos e influenciado por eles de modos conscientes e inconscientes (PIRES, 2017). Mesmo capaz de grandes discricionariedades, a responsabilidade de relativização de programas forjados na padronização de um sistema único aos valores de sociedades, tão distintas da coletividade ocidental e variadas entre si quanto as indígenas, torna-se relevante ponto de análise. Como a burocracia dos Centros de Referência de Assistência Social pode adequar conceitos do SUAS sem ter as condições propostas pelas próprias normativas da política como profissionais indígenas e antropólogos nas equipes?

Todos profissionais, com exceção do CREAS Nordeste, afirmaram na pesquisa considerar possível adequar as proteções alicerçadas na PNAS (acolhida, convívio familiar e comunitário, autonomia) aos valores e concepções de mundo dos grupos atendidos. Segundo Freitas e Fagundes (2010), a implementação da AS às comunidades indígenas de Porto Alegre ocorre por intermédio de um técnico que atende as famílias dentro dos territórios. A assistência acontece principalmente por meio da oferta de benefícios monetários, alimentares e materiais às famílias entregues pelos CRAS. Estes benefícios referem-se a distribuição de alimentos; inclusão e atualização no Cadastro Único para recebimento do Bolsa Família; monitoramento do perfil populacional para recebimento do Benefício de Prestação Continuada; disponibilização de benefícios eventuais como vale transporte; orientações relacionadas à documentação civil, e a realização de visitas sistemáticas para acompanhamento de possíveis situações de risco e vulnerabilidade social.

As estratégias relatadas pelos profissionais para atuação culturalmente adequada referem-se ao mantimento do diálogo, respeito aos horários combinados e construção conjunta das ações sociais e coletivas, realizadas geralmente no interior da aldeia ou residência indígena. Além disso, os alimentos das Cestas Básicas são modificados em função dos hábitos alimentares das famílias. Também foi apontada como estratégia a mediação de mudanças que os grupos consideram pertinentes. Contudo, como descreve o relato abaixo, tais adequações demandadas pelos grupos não se transformam facilmente em prática.

Tenho como resposta a escuta sensível, a construção com eles de horários apropriados para os atendimentos, nos convites para participação de rodas de conversa, seminários, prés e conferências da A. Social, na mediação das mudanças que os mesmos avaliam pertinentes (recentemente houve sugestão para alteração nos itens da cesta básica específica aos povos, por exemplo), e

ainda sem resultado positivo na articulação para realização de projetos em conjunto com os grupos do CRAS (SCFVI, Projovem, e outros), os quais saíram do papel apenas no diálogo preliminar sobre, pois durante os 5 anos que participo nesta equipe como referência dos indígenas não conseguimos avançar. (INFORMANTE 7, 2020)

As estratégias pautadas pelos profissionais como meios de incorporar as especificidades das famílias no cotidiano do trabalho referem-se principalmente a tarefas de seu domínio, que dependem quase exclusivamente de seu comportamento individual: escuta sensível, cumprimento de combinações, respeito aos horários, participação em rodas de chimarrão e almoços culturais. Quando se trata de mudanças que exigem reconfiguração dos programas e articulações com demais atores, encontra-se outra realidade. Os profissionais não fazem menção a experiências de realização dos principais serviços da PSB como PAIF e SCFV e, quando o fazem, como no relato acima, referem-se à dificuldade de pô-los em prática.

Nas últimas três Conferências Municipais de Assistência Social de Porto Alegre os grupos indígenas demandaram a construção de serviços e equipamentos específicos para seu atendimento, além da inclusão de profissionais de suas comunidades no interior do SUAS, mas tais mudanças também nunca saíram do papel (PORTO ALEGRE, 2015; 2017; 2019). Ao que parece, a implementação do Sistema Único de Assistência Social às populações indígenas de Porto Alegre, restringe-se as ações que a burocracia de nível de rua tem maior liberdade para flexibilizar e que pouco dependem das estruturas do sistema. De modo que se restrinja a ações pontuais e a entrega de bens monetários e materiais, proposta contrária do SUAS:

Os CRAS não devem restringir sua relação com os indígenas à gestão de benefícios e programas de transferência de renda (cadastramento, condicionalidades, etc.), a renda é apenas uma das seguranças socioassistenciais que as equipes de referência devem buscar afiançar às famílias. (BRASIL, 2019, p. 49)

Além disso, conforme os informantes da pesquisa, as violações de direitos dos indígenas têm pouca visibilidade na rede de assistência social de alguns territórios: “[...] raramente nas reuniões de Rede e Microredes são apontadas situações de crianças e adolescentes indígenas; será que não existem mesmo? nem desrespeito às suas crenças, hábitos, percepções, seus direitos específicos?” (INFORMANTE 7, 2020). Atrelada a essa invisibilidade, os profissionais dos CRAS sinalizaram falta de reconhecimento dos direitos dos indígenas por parte da população do município, das demais unidades de Assistência Social e dos gestores municipais como empecilho ao atendimento culturalmente adequado dos indígenas do município.

Em relação aos CREAS, não se obteve resposta quanto às práticas para oferta culturalmente adequada dos programas dado que as unidades afirmaram ter pouca ou nenhuma demanda de atendimento. Em função disso, quase todas as respostas relacionadas às capacidades de atendimento diferenciado dos CREAS foram negativas. Como dito anteriormente, o tipo de proteção que este equipamento oferece refere-se a intervenção em circunstâncias específicas de violação, abandono ou desamparo. Na maior parte das vezes, os casos chegam nas mãos dos profissionais da PSE por meio de outras unidades da rede assistencial como Conselho Tutelar, os próprios CRAS ou Ministério Público (BRASIL, 2019).

Contudo, ao que parece, a percepção dos agentes dos CREAS de que inexitem situações que exijam sua atuação pode estar relacionada com a pouca capacidade da rede de proteção social de identificar vulnerabilidades específicas dos cidadãos indígenas. Conforme relato dos profissionais dos CREAS, a ausência de informação e a distância cultural entre a unidade e as famílias são as principais dificuldades para atendimento da população indígena nesses equipamentos:

Poucos casos de violações de direitos chegam ao CREAS. Tivemos apenas uma situação, em que foi muito difícil a aproximação e aceitação de intervenção deste serviço. São muito fechados e não aceitam nossa intervenção. Preferem resolver internamente, segundo sua própria cultura (INFORMANTE 2, 2020).

Não tinha nem sequer o conhecimento da existência de uma comunidade indígena na Região Nordeste. Trabalho há 7 anos neste território e não me recordo de ter discutido essa pauta ou demandas dessa população em nenhuma única vez. A desinformação é o fator mais dificultoso (INFORMANTE 1, 2020).

A falta de conhecimento do profissional respondente do questionário sobre existência de uma comunidade indígena na região de abrangência de atuação do CREAS, mesmo quando a própria unidade ofertou atendimento ao público em 2014 e 2015, reforça a difícil visibilidade desta população na rede de assistência social. Além disso, percebe-se pouca capacidade de flexibilização dos conceitos de acolhida aos valores das famílias indígenas tendo em vista a percepção de que estes devem “aceitar a intervenção”. Para Domingos (2016) a resistência que algumas famílias apresentam no contato com assistentes sociais deve-se ao longo histórico de ações verticais do Estado que não respeitavam suas culturas.

A obra de Lipsky (1980) aponta a criação de estereótipos mentais a respeito dos beneficiários como estratégias da burocracia para lidar com a pobreza de condições e recursos existentes no cotidiano dos serviços. Lotta (2017), Lotta e Pires (2019) aprofundam as análises demonstrando que o uso de estereótipos serve para distinguir usuários, como casos “ fechados”

ou “abertos” à intervenção, na distribuição de benefícios que são escassos. Estas estratégias tornam a implementação de políticas que deveriam atenuar desigualdades, muitas vezes, um *locus* de reforço das mesmas (LOTTA, PIRES, 2019). Se por um lado a natureza da proteção dos CREAS difere-se da dos CRAS e, por isso, seja compreensível a diferença de condições e estratégias para atendimento adequado, por outro o despreparo destes equipamentos no trato de sujeitos que demandam atendimento especializado tende a contribuir com a situação de vulnerabilidade que essas pessoas se encontram, caso necessitem do acolhimento dos CREAS.

Posto isso, pode-se dizer que a implementação de serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial em Porto Alegre responde apenas parcialmente às diretrizes do SUAS para trabalho com indígenas: têm equipes incompletas, procedimentos insuficientes e práticas de proteção social pontuais. A frágil entrega de direitos assistenciais aos povos indígenas do município tem muitas raízes e várias consequências, que precisam ser aprofundadas em futuros trabalhos. Mas a demorada criação de diretrizes detalhadas para atendimento culturalmente adequado de usuários indígenas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social possivelmente é um dos motivos do atraso da oferta de programas e serviços a esses grupos na esfera local e a reprodução de desigualdades é, provavelmente, uma das mais trágicas sequelas da incompleta oferta da proteção social aos Kaingang, Mbyá Guarani e Charrua de Porto Alegre.

Considerações finais

A PNAS se comprometeu com a visibilidade dos povos indígenas desde sua criação, em 2004. Contudo, o desenvolvimento de diretrizes detalhadas para implementação culturalmente adequada dos vários programas existentes no âmbito do SUAS tardou a acontecer. A inclusão destes usuários no Cadastro Único ocorreu cerca de seis anos depois da criação da política. Da mesma forma, o desenvolvimento de orientações para implementação adequada dos serviços de proteção socioassistencial se deu somente em 2017 com uma publicação que traça diretrizes para flexibilização das categorias operacionais dos programas da PSB aos valores dos povos indígenas, o que inspirou a criação das orientações PSE em 2019.

O presente trabalho procurou apresentar a oferta de serviços de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial em Porto Alegre à luz das diretivas para atendimento culturalmente adequado do Sistema Único de Assistência Social. Para isso, foram utilizados os dados coletados por meio da aplicação de um questionário às instituições CRAS e CREAS com indígenas em seus territórios de abrangência e do levantamento de dados secundários nos

Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social, dos Censos do SUAS, do IBGE e do Observatório de Porto Alegre.

A implementação de serviços de Proteção Social Básica aos coletivos indígenas de Porto Alegre ocorre, principalmente, por meio de um técnico que visita as famílias e indivíduos em seus territórios para entrega de benefícios eventuais e para registro no Cadastro Único. Conforme relatado, o conteúdo das cestas básicas entregues aos coletivos é modificado para responder às suas culturas alimentares e os profissionais de referência procuram respeitar os horários e organizações internas dos coletivos para visita nas aldeias. Essas são estratégias apresentadas para atuação culturalmente adequada por parte da burocracia da ponta. Os profissionais não fazem menção a implementação dos principais programas da PSB, referem-se apenas a ações pontuais. A invisibilidade dos coletivos indígenas na rede do SUAS foi pautada pelos profissionais como um dos principais problemas para atendimento adequado dos usuários indígenas.

As equipes dos equipamentos de referência da PSB e da PSE não têm a composição indicada nas normativas para assunção do direito à diferença na ponta da política, mas afirmaram ter recebido capacitação para isso. Os CRAS realizam alguns procedimentos de atenção às especificidades culturais das populações indígenas como registro das particularidades das famílias ou realizam estudos sobre a realidade local. Ademais, participam do GT Povos indígenas existente na FASC onde discutem os casos e traçam estratégias de enfrentamento às dificuldades que surgem no cotidiano dos serviços.

Já os CREAS que fazem cobertura de territórios com indígenas afirmaram não ter demanda de atendimento deste público e, por isso, não incorporaram procedimentos para atendimento particularizado e tampouco participam do GT Povos indígenas. Contudo, os próprios profissionais que atuam na ponta da política questionam a suposta inexistência de situações de violação de direitos que requereriam serviços de tal proteção. O único CREAS que afirmou ter atendido indígenas pontuou a dificuldade de intervir junto a este público.

O município parece refletir os desafios do SUAS na proteção de sociedades que demandam viver e se organizar mediante seus próprios valores e costumes e esse tema deve ser aprofundado em futuros estudos que avaliem tal situação. Os próximos passos desta pesquisa, iniciada em trabalho de conclusão de curso, serão dados em campo no intuito de esmiuçar as estratégias da burocracia de nível de rua para oferta de programas do SUAS a famílias indígenas e demais populações que exijam respeito às suas características culturais. Como atenta Pires

(2020), compreender interconexões dos processos de implementação de políticas públicas em cenários de grandes desigualdades é um compromisso que o Campo de Públicas deve assumir com a realidade.

REFERÊNCIAS

AZANHA, Gilberto. VALADÃO, Virginia Marcos. Senhores destas terras: os povos indígenas no Brasil. São Paulo: Atual, 1991.

BICHIR, Renata. Novas Agendas, Novos Desafios: Reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. Novos Estudos, n. 104, p. 111, 2016

_____. Para além da “fracassonomia”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J; RIBEIRO, R; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C.. Implementação de políticas públicas e atuação de gestores públicos. Experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipea. 2020. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/200601_implementacao_miolo_ca_p01.pdf. Acesso em 16 de julho de 2021

_____. SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas Nacionais de Políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, n. 102, 2020.

BORGES, Júlio César. “A sociedade brasileira nos fez pobres”: assistência Social e autonomia étnica dos povos indígenas, o caso de Dourados, Mato Grosso do Sul. IN Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 22, n. 46, p. 303-328, jul./dez. 2016

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: MDS, 2009

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: MDS, 2011

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social Orientações técnicas sobre o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos. MDS. 2010

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social PAIF, vol. 2: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília: MDS, 2012

_____. Norma Operacional Básica do SUAS 2012. Brasília: MDS/SNAS, 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 18 junho de 2020

_____. Decreto nº 5.051, de 20 de abril de 2004. Promulga a Convenção Nº 169 de organização internacional do trabalho- OIT sobre povos indígenas e tribais. Diário Oficial da União, Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 16 jul. 2021.

_____. Fundação Nacional de Saúde. Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. - 2ª edição - Brasília: Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde, 2002. 40 p

_____. Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. Instrução Normativa nº 61. Brasília, 2012.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Brasília, Ministério de, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS. Brasília, D.F. 2007

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Guia de cadastramento de famílias indígenas: Cadastro Único para programas sociais. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política nacional de assistência social, PNAS-2004: Norma Operacional Básica NOB-SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Atendimento à população Indígena na Proteção Social Especial. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2019

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Estudos etnográficos sobre o Programa Bolsa Família entre povos indígenas: relatório final. 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Trabalho social com famílias indígenas na proteção social básica. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

GEHLEN, Ivaldo; SILVA, S. B. Estudo quantitativo e qualitativo dos coletivos indígenas em Porto Alegre e regiões limítrofes. Relatório final. Laboratório de Observação Social. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O Brasil Indígena, 2010. Disponível em <<https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3/o-brasilindigena.html>>. Visto em 28 de julho de 2020

JACCOUD, Luciana ; BICHIR, Renata ; MESQUITA, Ana Cleusa . O SUAS na Proteção Social brasileira. Transformações recentes e perspectivas. Novos Estudos. CEBRAP, v. 36, p. 36-53, 2017.

LIPSKY, Michael. Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 2019

LOTTA, Gabriela. Inclusão, exclusão e (re) produção de desigualdades: o papel das práticas, interações e julgamentos dos agentes comunitários de saúde na implementação das políticas públicas. 2017.

_____. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. _____ organizadora in: Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. 2019.

OBERVAPOA. Territorialidades: Comunidades Indígenas. 2020. Disponível em <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1P9XAkzR5rHWY5OkcYL3-1hjbvoEqE_Ce&ll=-30.04958615548769%2C-51.12752438605173&z=9>. Acesso em 28 de julho de 2020

PIRES, Roberto Rocha. “Implementando Desigualdades? Introducao a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)producao de desigualdades”, *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 13, p. 7-14. 2017

_____. Prefácio. In: Janine Mello et al. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos : experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. : Ipea, 2020.p. 7-8.

PIRES, Roberto Rocha C.; LOTTA, Gabriela. BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E (RE) PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS: COMPARANDO PERSPECTIVAS DE ANÁLISE1. Implementando Desigualdades, p. 127, 2019.

PMPA/CMAS/FASC. Relatório XI Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, 2015. Porto Alegre: FASC.

_____. _____. _____. Relatório XII Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, 2017. Porto Alegre: FASC.

_____. _____. _____. Relatório XIII Conferência Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, 2019. Porto Alegre: FASC.

ROSADO, Rosa Maris; FAGUNDES, Luiz Fernando Caldas. Presença indígena na cidade: reflexões, ações e políticas. Grafica Hartmann, 2013

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning. 2014