

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ-LITORAL

Odilene Dias

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A
TERRITORIALIZAÇÃO**

Matinhos/Pr

2016

Odilene Dias

Odilene Dias

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E
A TERRITORIALIZAÇÃO**

**Artigo desenvolvido durante o
Curso de Especialização da
Universidade Federal do Paraná,
como pré-requisito para a obtenção
do título de Especialista em Questão
Social na
Perspectiva
Interdisciplinar.**

**Orientador: Professora Me. Odete
Fernandes**

MATINHOS/PR

2016

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| RESUMO..... | 1 |
| 1 INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 1.1 ATRTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA NOVA CONCEPÇÃO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL..... | 3 |
| 2 RELAÇÕES SOCIOTERRITORIAIS: UMA QUESTÃO A SER ANALISADA... 9 | 9 |
| 3 CONCEITOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE TERRITÓRIO: O QUE É TERRITÓRIO..... | 11 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 18 |
| 5 REFERÊNCIAS..... | 20 |

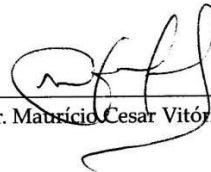
PARECER DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Os membros da Banca Examinadora designada pela Orientadora, Professora Mestre **ODETE FERNANDES**, realizaram em **11/06/2016** a avaliação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da estudante **ODILENE DIAS**, sob o título "*Política de Assistência Social e a Territorialidade*", sendo quesito parcial para obtenção do Título de *Especialista em Questão Social pela Perspectiva Interdisciplinar* pela Universidade Federal do Paraná – Setor Litoral, tendo recebido conceito "APL".

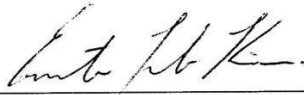
Matinhos, 11 de junho de 2016.



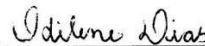
Prof.ª. Ma. Odete Fernandes



Prof. Dr. Maurício Cesar Vitória Fagundes



Prof. Dr. Ernesto Jacob Keim



Odilene Dias
Estudante

Conceitos de aprovação

APL = Aprendizagem Plena
AS = Aprendizagem Suficiente

Conceitos de reprovação

APS = Aprendizagem Parcialmente Suficiente
AI = Aprendizagem Insuficiente

OBSERVAÇÃO:

CASO O(A) ESTUDANTE SEJA ORIENTADO(A) A REFORMULAR SEU TRABALHO, DEVE-SE REGISTRAR NO VERSO OS REQUISITOS APONTADOS PELA BANCA PARA O ACEITE FINAL DO TRABALHO.



POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A TERRITORIALIZAÇÃO

Odilene Dias¹

RESUMO: O objetivo desse artigo é colocar em questão o território como o espaço de valorização e emancipação humana lugar onde se manifestam as relações sociais e podendo ser transformado em um espaço para análise social, onde o sujeito constrói e reconstrói sua história. É nessa perspectiva que se pretende evidenciar a importância da política pública de Assistência Social, respeitar as diferenças sócio-territoriais considerando que a Assistência Social, se realiza em estreita relação com outras políticas. Incorporar a perspectiva territorial no planejamento de ações sociais tornou-se de extrema importância para a Política de Assistência Social, pois identificar as verdadeiras necessidades de um dado território, sua dinâmica e suas potencialidades, contribuirá para o fortalecimento da rede de proteção social.

PALAVRAS-CHAVE: território, política pública, assistência social.

ABSTRACT: The objective of this article is to raise the territory as a space of human valorization and emancipation, place where manifest the social relations and may be transformed into a social analyzes space, where the subject builds and rebuilds his/her history. It is in this perspective that it intends to evidence the importance of the Social Service public policy, to respect the socio-territorial differences, considering that Social Service realizes in narrow relation with other policies. To incorporate the territorial perspective in the social actions planning turned extremely important for Social Service Policy, because to identify the real necessities of a certain territory, its dynamic and its potentialities, will contribute to strengthen the social protection chain.

KEYWORDS: territory, public policy, social service

1 INTRODUÇÃO

O artigo analisa as relações sócio-territoriais, previstas no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Considerando que o território, só ganha visibilidade no cenário nacional junto a Políticas Públicas de Assistência Social.

Este trabalho fundamenta-se na pesquisa bibliográfica, a qual foi desenvolvida a partir de produções já existentes, pois segundo Gil esta pesquisa “permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.” (GIL, 1987, p. 49).

¹ Assistente Social formada Pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – Ponta Grossa/PR e-mail: odilene.dias@hotmail.com

A partir das obras de Milton Santos e Dirce Koga², aqui o território será analisado como “chão da relações sociais entre os homens”. (KOGA,2001,p.1).

A partir dessa perspectiva o território pode se colocar como importante indicador para a eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para a Assistência Social, pois o olhar para o território contribuirá para o mapeamento das vulnerabilidades e riscos pessoal e/ou social a que as famílias usuárias da Política de Assistência Social estão expostas.

Assim, pode-se compreender tanto diferenças culturais como sócio-territoriais, além de considerar também as desigualdades regionais, pois é a partir destas que a Política de Assistência Social poderá aproximar-se do cotidiano das pessoas, identificando riscos e vulnerabilidades.

É imprescindível uma avaliação mais profunda sobre as diferenças e desigualdades sócio territoriais para que se priorizem serviços, programas e projetos para uma realidade cada vez mais complexa, cada vez mais diversificada. Exige-se, portanto,

Agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica sócio-territorial em curso [...]. Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos [...] (PNAS/2004 - NOB/SUAS, p. 43).

Ainda sobre as relações sócio territoriais, segundo Koga “a leitura dessas relações sócio-territoriais preexistentes e a previsão de novos arranjos relacionais tornam-se procedimentos básicos na formulação e implementação de políticas públicas com perspectiva territorial e regional.” (KOGA, 2006, p. 107)

² Milton Santos foi um renomado professor do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP), onde desempenhou atividades de magistério e pesquisa até seu falecimento em 2001. Dirce Koga é Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela PUC/SP, pesquisadora do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais- CEDEST.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social, o lugar onde se concentram maior número populacional, aí se tem maior necessidade de considerar as desigualdades entre os vários territórios de uma região.

O processo de territorialização é um espaço para análise social, é um espaço de vida, onde o próprio sujeito constrói e reconstrói sua história.

Segundo Bonnemaizon e Cambrèzy (1996) apud SANTOS (2006, p.51), o território é “um construtor de identidade”, é o “ser” da sociedade e não o “ter”.

A partir do entendimento de que a Assistência Social está rompendo com a idéia de que os projetos e programas só trabalham com ações periféricas e, rompendo também, com o amadorismo e ausência de profissionalismo, busca-se refletir sobre o Território como base para a organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

1.1 ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA NOVA CONCEPÇÃO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL

No intuito de uma sociedade mais justa em busca da democratização e conquista de cidadania, os debates sobre as políticas públicas ganharam novas dimensões, a ênfase foi dada para a municipalização, a descentralização, a participação e a universalização de direitos. Para Koga (2001)

Os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos [...] As conseqüências dessas decisões políticas na vida das pessoas são diretas, seja pela decisão da não intervenção, seja pela decisão de como ela se dará ao longo do processo. (p. 7-8)

Portanto, além da qualidade de vida, tornou-se imprescindível preocupar-se com o que é significativo nas relações sociais, com aquilo que é valorativo “no

cotidiano da vida política, econômica, social, cultural dos homens e mulheres que dela fazem parte.” (KOGA, 2001, p. 8).

Em favor da consolidação dos direitos sociais e em busca do fortalecimento dos vínculos familiares houve um novo desenho das políticas públicas.

Observa-se que as políticas no campo social passaram por longas transformações ao longo dos últimos anos, cabe aqui deixar claro o que se entende por políticas públicas das quais, por muito tempo esteve afastada da Assistência Social, pois é só a partir de 1988, com a Constituição Federal que a Assistência Social no Brasil constitui - se como política pública e esta pode ser entendida como:

Um direito de cidadania e um componente da Seguridade Social. [...] Ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos na lei. Ou em outros termos, o direito declarado e garantido nas leis só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços. Por conseguinte, não tem sentido falar de desarticulação entre direito e política se nos guiarmos por essa perspectiva. (PEREIRA, 2002, p. 222 -223)

Dessa forma, a intensa dinâmica das necessidades da população é que irá oferecer parâmetros para a concretização dos direitos sociais, pois tais parâmetros são capazes de “contribuir no campo da gestão das políticas públicas e na ampliação do campo democrático de participação da sociedade no conhecimento e no destino das suas condições de vida nas cidades.” (KOGA, 2001, p. 11).

A ausência de coordenação e integração entre serviços, benefícios, projetos e programas sociais entre as três esferas do governo persistiu durante muito tempo.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2003, p. 05), a baixa efetividade dos programas ocorre pela inexistência de avaliações de impacto, “ausência de integração” e coordenação entre as políticas públicas.

Os programas já prontos e centralizados que vinham por parte do governo já não estavam atendendo às necessidades da população, pois, as políticas sociais se “construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização”. (PNAS, 2004, p. 44).

Sem um olhar diferenciado para a realidade concreta dos sujeitos, as práticas foram ficando fragmentadas e centralizadas em um planejamento distante da realidade das pessoas, distante da dimensão do cotidiano “que se apresenta sob

múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada.” (PNAS/2004, p. 44)

Uma questão emergencial resultou em novos debates e discussões: o grave quadro de desigualdade social no país. Houve a preocupação, por parte das políticas públicas “de garantir direitos, proteger e promover socialmente os brasileiros.” (SUAS, 2005)

Houve também, uma crescente responsabilidade das políticas públicas no campo social, nos anos 1980, sobretudo para os segmentos mais empobrecidos da sociedade.

A pobreza vai se converter em um tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável no mínimo absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizam a transição. (YASBEK, 2006, p. 126).

Assim, a Assistência Social, a partir da Constituição de 1988, inicia um novo campo para a universalização dos direitos, inserindo-se assim no Sistema de Seguridade Social, configurando o tripé: Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

Em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social³, regulamentou a Assistência Social com um caráter de política descentralizada e participativa, objetivando uma estrutura “pautada pela universalidade da cobertura e do atendimento.” (MANUAL INFORMATIVO/SUAS, 2005, p. 5).

A LOAS passa a ser:

Um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidade sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também como estratégia fundamental no combate a pobreza, a discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira. (YASBEK, 2004, p. 14).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, deliberou sobre a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse sistema é um “requisito essencial da LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública.” (YASBEK, 2006, p. 129)

Sobre esse novo ordenamento:

³ Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS: Lei Federal nº 8.742 de 1993.

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada(...), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social.(PNAS, 2004, p. 13)”

Nesse sentido, o SUAS, pressupõe gestão compartilhada entre as três esferas de governo: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Esta gestão busca a cooperação e articulação efetiva entre os entes federados.

A coordenação e normas gerais cabem à esfera federal, e a coordenação e execução dos programas, projetos, serviços e benefícios em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...] cabendo a cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, respeitando os princípios e diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social, coordenar, formular e co-financiar, além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações. (PNAS, 2004, p.43)

Esta forma de gestão compartilhada vai propiciar a divisão de responsabilidade entre os entes federados.

O SUAS, como novo ordenamento da Política de Assistência impõe um “exame da realidade brasileira, sob olhar privilegiado, para identificar quantos e quais são e em que circunstâncias demandam os serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social.” (MANUAL INFORMATIVO/SUAS, 2005, p. 05).

A nova Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)⁴ se posicionou para a construção de um sistema de Proteção Social o qual tem por objetivo:

Prevenir situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. [...] articulado em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.” (YASBEK, 2006, p. 130).

⁴ A NOB consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e consolidação do SUAS no Brasil, foi aprovada pela Resolução nº27, de 24 de fevereiro de 2005 do Conselho Nacional de Assistência Social.

Os serviços de proteção social básica destinam-se à populações que se encontra em

Situações de vulnerabilidade social, decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros), e, ou fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero, ou por deficiência, dentre outras). (PNAS, 2004, p. 33).

E prevê um conjunto de serviços para a convivência, a socialização e acolhimento em famílias cujos vínculos familiares não foram rompidos. Estes serviços serão coordenados e executados pelos Centros de Assistência Social (CRAS). O CRAS será responsável pela proteção de até 1.000 famílias/ano em cada território de 5.000 famílias. A equipe deverá ser composta pelos seguintes profissionais:

Um Assistente Social, um Psicólogo, um Auxiliar Administrativo, quatro estagiários, um Coordenador. E onde houver a presença de populações tradicionais (indígenas, quilombolas), neste local deverá atuar um Antropólogo, o qual orientará sobre as particularidades étnicas e culturais sobre dada população.

Os serviços de proteção básica devem ser articulados aos demais programas ofertados pelas três esferas de governo dentro do SUAS.

Os serviços de Proteção Básica Especial são destinados aos

Indivíduos em situação de risco pessoal, e social em decorrência do abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situações de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (SUAS, 2006, p. 11)

A Proteção Social Especial pode ser dividida em serviços de média e alta complexidade.

- Serviços de média complexidade: segundo a PNAS/SUAS, 2004, oferecem atendimento às famílias e indivíduos cujos vínculos familiares, apesar de frágeis, não foram rompidos e requer inclusão em redes locais.

- Serviços de alta complexidade: garante proteção integral “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido pra famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça.” (PNAS, 2004, p. 38) Indivíduos que não contam mais com a proteção de suas famílias, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário.

Nesse sentido, o SUAS organiza e define ações afiançadas de proteção “responde às necessidades sociais e humanas historicamente construídos, mas nem sempre incorporada no cotidiano para a agenda pública.” (SUAS, 2006, p. 23)

O SUAS é “um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira.” (PNAS, 2004, p. 86)

O SUAS, além de ser um sistema descentralizado e participativo, aparece sob “uma nova lógica de organização das ações sócio-assistenciais com base no território e foco prioritário na atenção às famílias.” (SETP, 2006, p. 14)

Este sistema também “reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão devem ser consideradas no planejamento e execução das ações.” (PNAS, 2004, p. 86).

Todo este processo de implementação do SUAS vai propiciar o reconhecimento dos territórios de maior incidência de risco e situação vulnerável, de ausência de renda, precário acesso a bens e serviços públicos e a fragilização de vínculos afetivos.

Segundo a PNAS/2004, houve a necessidade de maior atenção às famílias, “a partir do seu território de vivência”, e a partir disto, preocupou-se com o desenvolvimento humano e social, no intuito de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Considerar o lugar onde se manifestam as relações sociais é considerar o próprio território e assim, tornou-se primordial para a Política de Assistência Social, onde “a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política de Assistência Social [...] Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica sócio-territorial em curso.” (PNAS, 2004, p. 43).

Com os novos desenhos e estratégias das políticas públicas, no campo da Assistência Social, os programas que antes eram elaborados sob uma perspectiva nacional, hoje tem um planejamento mais próximo das necessidades do usuário.

Houve, portanto, a necessidade de uma ação articulada das Políticas Públicas, pois sugere integração de áreas de contato para se alcançar um objetivo comum.

A articulação entre as demais Políticas, ou seja, a intersetorialidade, segundo Sposati (2006, p.138), tende a aumentar a cobertura do Estado e traz “aspectos da

realidade das populações que não são necessariamente reconhecidas em cada uma das políticas de Estado como necessidades que deveriam [...] ser por ele providas”.

2 RELAÇÕES SOCIOTERRITORIAIS: UMA QUESTÃO A SER ANALISADA:

Com base no que foi deliberado, após amplos debates na construção e implementação do SUAS tendo como marco legal a Lei Orgânica de Assistência Social, houve a necessidade de considerar as relações sócioterritoriais, previstas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), pois “quanto maior concentração populacional, maior será a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre os vários territórios de um município ou região.” (PNAS, 2004, p. 45)

Objetivando qualificar as ações e propostas a fim de alcançar resultados, além de ofertar melhores serviços ao usuário.

Segundo a PNAS/2004, o alto grau de desigualdade sócioterritorial está presente em todo o país e tornou-se de extrema importância considerar um conhecimento mais detalhado da realidade demográfica juntamente com o conhecimento da dinâmica sócio territorial em questão.

Segundo Koga (2001), a partir de leituras territoriais, ou seja, do real concreto, considerando espaço e as relações sociais, é possível se chegar a ações mais integradas e articuladas, atendendo efetivamente as demandas.

Para melhor entendimento de que o território se tornou um dos espaços fundamentais para o novo redesenho das políticas públicas, é necessário considerar o território, como “chão” das relações sociais, do real vivido. E, considerando o usuário como cidadão de direitos, tomou-se como referência, as discussões, da autora Koga (2001) e as análises consagradas de Santos (2006 2004).

Na visão de Koga, (2001) o território pode significar uma referência concreta para as políticas públicas no sentido de repensar ações e debates.

É também no território que estão presentes as condições de vida do usuário, as diferenças sociais, culturais as quais devem ser consideradas pela análise sócioterritorial.

A população brasileira vive hoje um alto grau de desigualdade social, não só no sentido de ausência de renda, mas “ausências, discriminações e sofrimentos se superpõem esmagando a qualidade das condições de vida”. (KOGA, 2001, p. 01)

Essa pobreza de oportunidades, a má distribuição de renda, altas taxas de desemprego, violência, entre outros inúmeros fatores fizeram com que houvesse por parte do poder público, uma preocupação com o direcionamento das políticas públicas.

Considerando que se vive em um país marcado por desigualdades sociais, é imprescindível uma avaliação mais profunda sobre as diferenças e desigualdades socioterritoriais para que se priorizem serviços, programas e projetos para uma realidade cada vez mais complexa, cada vez mais diversificada. Exige-se, portanto,

Agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso [...] Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos” (PNAS/2004, p. 43)

Neste sentido, o território é o lugar das relações, conflitos, diferenças e desigualdades sociais. Logo, é preciso reconhecer o cotidiano, o universo dos cidadãos, “às particularidades enraizadas na própria sociedade brasileira, que precisam ser consideradas no processo de desenvolvimento.” (KOGA, 2001, p. 08).

A partir desta centralidade dada ao tema, não se pode deixar de lado dados e informações sócio-econômicas da população. “Reconhecer o território nada mais é que, identificar os indicadores sociais do município, as relações de forças presentes, os determinantes econômicos, culturais políticos, sócio-históricos, [...] enfim, os aspectos que constituem aquela realidade.” (SETP, 2006, p. 45)

Segundo a PNAS, um dos principais eixos estruturantes da gestão do SUAS é o princípio da territorialização, o qual significa “o reconhecimento da presença de “múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social.” (Política Nacional, 2004, p.91)

Imprescindível, portanto, considerar a territorialização como um mecanismo de enfrentamento de desigualdade social que caminha rumo à garantia de direitos e participações dos usuários.

3 CONCEITOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE TERRITÓRIO: O QUE É TERRITÓRIO

Território, hoje, expressa uma base de organização para a Política Nacional de Assistência Social. No entanto novas dimensões sobre território têm ganhado força na área social.

Santos (2006) analisa o território a partir de intervenções humanas, ou seja, as relações sociais.

O território compõe de forma indissociável a reprodução dos grupos sociais, no sentido de que as relações sociais são espacial ou geograficamente mediadas. Podemos dizer que essa é a noção mais ampla de território, passível assim de ser entendida a qualquer tipo de sociedade, em qualquer momento histórico, e podendo igualmente ser confundida com a noção de espaço geográfico. (SANTOS, 2006, p. 53)

Além de considerar as relações sociais, o autor ainda considera o território usado, vivido, um espaço de contradições.

Território em si, deve ser considerado como “chão”, revalorizando o cotidiano e as próprias necessidades sociais do lugar.

Segundo Koga e Santos o território só ganha sentido se associado ao sujeito, pois a “noção de território se constrói a partir da relação entre o território e as pessoas que dele se utilizam.” (KOGA, 2001, p. 17)

O território vivido,

Constitui um dos caminhos para superar a fragmentação e a pulverização na gestão das políticas, o que se supõe a adoção de mecanismos que possibilitem ampliar a cobertura nos territórios de referência e integralizar ações que enfrentem e alterem os processos geradores [...] de privação e violação de direitos. (SETP, 2006, p. 26)

É nessa perspectiva que Koga expõe território para representar “uma forma de fazer valer as diferenças sociais, culturais que também deveriam ser consideradas nos desenhos das políticas públicas locais.” (KOGA, 2001, p. 36).

A articulação de políticas públicas nesta perspectiva territorial identifica as problemáticas sócio-econômicas da região e possibilita “desenhos e estratégias para atender às demandas dessa população.” (KOGA, 2006, p. 101)

Apesar das grandes transformações que o território sofre, este pode tornar-se um espaço de emancipação humana, se considerando as potencialidades e diversidades do lugar, como nos diz Koga (2006):

Incorporar a perspectiva territorial na formulação, na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de políticas públicas implica necessariamente manejar as potencialidades ativas dos territórios na constituição de processos e relações sociais e de poder. (p. 99)

E ainda, o território, a partir do seu cotidiano, passa a ser um “campo privilegiado de luta por um mundo e uma vida melhores”. (KOGA, 2001, p. 37)

O cotidiano, portanto, poderá propiciar e potencializar várias alternativas para os grupos sociais, no sentido de poderem optar consciente e criticamente sobre várias situações, com autonomia e liberdade.

Valores, sentimentos, diferenças sociais, são elementos que muitas vezes não são reconhecidos na formulação das políticas públicas. Esta gama de relações e diversidades “que se tecem no cotidiano pode revelar um mundo desconhecido pelos diagnósticos normais de apreensão da realidade; mudanças que os dados objetivos não costumam prever em seus questionários.” (KOGA, 2001, p. 36).

O território, considerado como “chão”, é compreendido como o lugar onde as pessoas vivem e se relacionam, é o real concreto, usado e vivido.

Para se compreender o território, não se pode restringir esta categoria somente a construção de mapas, anotações de nomes de ruas, sem apreender a dinâmica da geografia humana, como nos diz Sposati (2006), ter uma “outra leitura de sua topografia sócio-espacial.” (p. 138).

E para compreender o território, é necessário compreender um fator importante que diz respeito a apropriação do território, ou seja, a territorialidade.

Este termo se refere ao reconhecimento do território, considerando a vivência dos sujeitos, suas experiências de vida, assim como as próprias intervenções humanas naquele território. Deste modo,

O território ganha uma identidade, não em si mesmo, mas na coletividade que nele vive e produz. Ele é um todo concreto, mas ao mesmo tempo flexível, dinâmico e contraditório, por isso dialético, recheado de possibilidades que só se realizam quando impressas e espacializadas no próprio território. (MITIDIERO JÚNIOR, 1999, p. 03).

Houve a preocupação, na formulação da Política Nacional de Assistência Social, de se considerar o território em todas as suas dimensões, reconhecendo o cotidiano das cidades e suas particularidades, além da “necessidade de se repensar o atual desenho da atuação da rede sócioassistencial, redirecionando-se na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar.” (PNAS, 2004, p.45)

Portanto, exigir-se-á um olhar mais atento e uma especial atenção para a rede sócio-assistencial, pois propõe reconhecer a complexidade que existe nos territórios e ainda,

A rede social é a articulação do local com o global, da singularidade e a totalidade dos atores com diferentes visões de mundo, porém com forte comunicação entre si [...] a análise desta rede assistencial deve estar organicamente articulada com o reconhecimento do território, pois é ele que explica a configuração dos limites e das possibilidades da rede. (SETP/SUAS, 2006, p. 44-45)

Assim, uma realidade social particular pode ser relacionada a uma realidade mais abrangente, e a dimensão do território permite às redes socioassistenciais reconhecer as realidades concretas, além de maior proximidade com o cotidiano dos cidadãos usuários.

Dessa forma, “reconhecer a realidade demográfica e sócio-econômica do país, em seus diferentes territórios.” (SUAS, 2006, p. 07), é reconhecer as verdadeiras necessidades da região.

O território, dessa forma, poderá tornar-se, base de organização para redefinir ações e serviços previstos na Política Nacional de Assistência Social a qual reconhece a necessidade de considerar as informações e análise demográfica por município, considerando o porte populacional os quais se dividem em pequeno porte I e II, médio, grande porte e metrópoles.

A primeira forma de pensar os grupos territoriais, de se pensar a densidade populacional foi analisar o porte dos municípios.

Quadro 1 – CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO TOTAL DE HABITANTES

| Classificação dos municípios | Total de municípios | População total | População rural | População urbana | % rural | % urbano |
|--|----------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|----------------|-----------------|
| Pequenos I (até 20.000 hab.) | 4.018 | 33.437.404 | 15.022.174 | 18.415.230 | 44,93 | 55,07 |
| Pequenos II (até 20.001 a 50.000 hab.) | 964 | 28.832.600 | 9.734.706 | 19.097.894 | 33,76 | 66,24 |
| Médios (até 50.001 a 100.000 hab.) | 301 | 20.928.128 | 3.940.021 | 16.988.107 | 18,83 | 81,17 |
| Grandes (até 100.001 a 900.000 hab.) | 209 | 50.321.723 | 2.332.987 | 47.988.736 | 4,64 | 95,36 |
| Metrópoles (mais 900.001 hab.) | 15 | 36.279.315 | 815.323 | 35.463.992 | 2,25 | 97,75 |
| TOTAL | 5.507 | 169.799.170 | 31.845.211 | 137.953.959 | 18,75 | 81,25 |

Fonte: Manual Informativo – SUAS, 2005, p.8.

Vale notar que nos municípios de pequeno porte, a maior parte desses necessita de uma rede de proteção social básica simplificada, pois não demandam uma rede de serviços de natureza complexa,

Compreender a face da grande pobreza nos municípios de pequeno porte é de grande importância, pois estes concentram uma população dependente basicamente de atividades rurais. Com frequência, esses municípios apresentam estagnação econômica, precariedade na estrutura de ocupação e renda, pouca capacidade gerencial e de arrecadação do fundo público para custeio dos serviços. (SILVA, 2005, p. 135)

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004), os municípios de pequeno porte representam 73% do total de municípios brasileiros ficando 45% dessa população em áreas rurais. Enquanto que apenas 3% da população das metrópoles; se encontram em áreas rurais. Considerando essas diferenças,

Essas nuances demográficas apontam a necessidade de os Centros de Referência de Assistência Social considerarem as dinâmicas internas de cada tipo de município, face à natureza de sua concentração populacional aliada às condições sócio-econômicas. (PNAS, 2004, p. 18).

Segundo a análise populacional da Política Nacional de Assistência Social, a população nos municípios de pequeno porte corresponde a 20% da população total e concentram mais a população em situação de pobreza.

Um dado relevante é com relação aos municípios de médio porte, que contam com maior oferta de comércio e serviços.

Há necessidade de uma rede de serviços mais ampla de assistência social. Existe a possibilidade das demandas serem maiores para a proteção básica especial. Este tipo de município registra altas taxas de desemprego e altas taxas de urbanização.

Nos municípios de grande porte, nota-se “crescente desemprego, violência e enfraquecimento dos vínculos familiares.” (MANUAL INFORMATIVO, 2005, p. 08) Existe a necessidade de uma rede de proteção básica em seus níveis de média e alta complexidade.

Segundo Silva (2005),

O crescimento desordenado das cidades coloca o morador numa condição de insegurança e risco, pois as terras onde se desenvolvem os mercados de moradia para os pobres são normalmente aquelas com características ambientais mais frágeis, perigosas e difíceis de ocupar com urbanização, tais como: encostas íngremes, beiras de córregos e áreas alagadiças. (p. 134)

Observa-se, portanto, que a ausência de serviços, programas e projetos concentram-se especialmente nos municípios de médio e grande porte e metrópoles. Mas os municípios de pequeno porte não deixam de necessitar dos serviços da rede socioassistencial de proteção social.

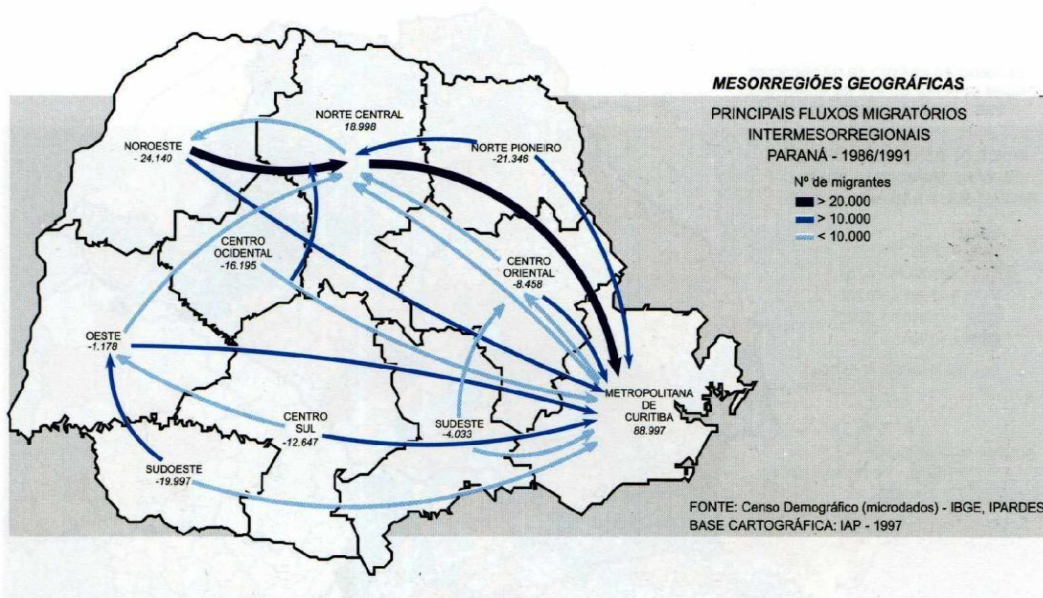
Considerar as diferenças e desigualdades sociais por porte de municípios é respeitar as demandas territoriais. É necessário pensar serviços regionalizados e consorciados⁵, além de reorganizar uma rede de serviços e proteção de acordo com a demanda da população e conhecer situações de pobreza e exclusão porque desconhecer a realidade concreta, “é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da

⁵“O Consórcio Público surge como uma opção para a otimização de recursos humanos e financeiros, com o objetivo de atender às demandas regionais e não como uma forma de desresponsabilização do município. Caberá dos entes interessados a definição do melhor instrumento de cooperação em cada caso, respeitada, em qualquer hipótese, a legislação federal, o disposto nesta NOB/SUAS e em suas regulações específicas.”(PNAS, 2005, p.97)

fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações.” (PNAS, 2004, p. 47)

Observa-se na figura a seguir, a dinâmica populacional no Estado do Paraná que está cada vez mais concentrando - se nos grandes centros “destacando-se a alta taxa de urbanização, especialmente nos municípios de médio e grande porte e as metrópoles.” (PNAS, 2004, p. 16)

DINÂMICA POPULACIONAL



Fonte: SILVA, 2005, p.122

A partir de indicadores sociais⁶, estabelecidos pelo NOB/SUAS, a rede de assistência social deverá realizar a cobertura de riscos e vulnerabilidades assim como as fragilizações sofridas pelos indivíduos que necessitam de políticas públicas.

A Administração Pública Federal, ao descentralizar o planejamento para os municípios possibilita propor critérios de partilha e transferência de recursos e “ traz o desafio de relacionar informações sociais, econômicas, demográficas e cadastrais com as escalas territoriais e as diversidades regionais presentes no desenho federativo de país”. (PNAS, 2004, p. 134)

Segundo a Política Nacional de Assistência Social de 2004, a combinação de critérios deve considerar o porte populacional dos municípios, a proporção de

⁶ Os indicadores sociais para Jannuzzi (2001, p.15), [...] subsidia as atividades de planejamento público e formulação de políticas públicas nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil[...].

população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. Neste sentido, população vulnerável é entendida enquanto conjunto de pessoas que reside em um mesmo domicílio que apresente pelo menos uma das características do quadro 2.

Quadro – 2 Indicadores de Vulnerabilidades

| VARIÁVEIS | FONTE | ANO |
|--|------------------------------|--------------------------|
| Famílias que residem em domicílio com serviços de infra-estrutura inadequados. Conforme definição do IBGE, trata-se dos domicílios particulares permanentes com abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e lixo queimado, enterrado ou jogado em terreno baldio ou logradouro, em rio, lago ou mar ou outro destino e mais de 2 moradores por dormitório. | IBGE, Censo Demográfico PNAD | 2000 (2001 em diante) |
| Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 0 a 14 anos e responsável com menos de 4 anos de estudo. | IBGE, Censo Demográfico PNAD | 2000 (2001 em diante) |
| Família na qual há uma chefe mulher, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos e ser analfabeta. | IBGE, Censo Demográfico PNAD | 2000 (2001 em diante) |
| Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando trabalho) com 4 ou menos anos de estudo. | IBGE, Censo Demográfico PNAD | 2000 (2001 em diante) |
| Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos que trabalhe. | IBGE, Censo Demográfico PNAD | 2000 (2001 em diante) |
| Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos que não estude. | IBGE, Censo Demográfico PNAD | 2000 (2001 em diante) |
| Família com renda per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais. | IBGE, Censo Demográfico PNAD | 2000 (2001 em diante) |
| Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência. | IBGE, Censo Demográfico PNAD | 2000 (2001 em diante) |

Fonte: Política Nacional de Assistência Social, 2004, p.135.

Estes indicadores visam priorizar as vulnerabilidades sociais e identificar nos municípios onde se concentram aspectos e características que constituem uma situação de risco e quais as demandas presentes no território e “quanto mais se aproxima das desigualdades internas de um território, aumentam-se as chances de

obter uma radiografia que reflita de forma mais concreta a dinâmica da realidade vivida
“. (KOGA, 2001, p.56).

Outro aspecto importante sobre indicadores, Koga (2001) revela,

Nessa perspectiva, é possível detectar que as metodologias de indicadores não representam meros retratos da realidade, mas vêm imbuídas de concepções sobre esta realidade, e diz respeito à sua própria, vem contribuir com finalidade de utilização e prática pela sociedade. “Ou seja, a determinação de um indicador representa o entendimento de uma situação importante existente e que precisa ser medida ou expressa para verificação de sua implicação direta na vida das pessoas”. (p.88)

Para Koga (2001), um diagnóstico sólido, articulado a indicadores das situações levantadas, torna-se peça importante para a intervenção de políticas públicas. Esta intervenção deveria estar atenta também às relações construídas pelos indivíduos na coletividade, ou seja, estar atenta a toda uma gama de relações sociais que fazem parte da população brasileira, “suas vidas são feitas e refeitas de relações” (p. 251).

A proposta de proximidade que as políticas públicas estão tendo com as necessidades de cada região, ou ainda, com o cotidiano dos moradores desses territórios, poderá exercer papel fundamental na melhoria das condições de vida das pessoas e dos lugares, pois considera toda uma história do lugar, quanto de seus moradores, assim como as intervenções humanas nesse lugar.

E o território representa aqui, um “elemento potencializador”⁷, onde o sentimento de identidade e de pertencimento do indivíduo humano a um determinado local, é considerado a partir das suas relações sociais com seu “chão concreto”, seu espaço de vida, de conflitos, diferenças sócio-culturais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender as relações socioterritoriais se tornou imprescindível para o desenvolvimento da Política Nacional de Assistência Social, pois possibilita

⁷ Expressão de Dirce Koga, concluindo suas reflexões sobre os entraves, potências e enclaves que permeiam o debate sobre território e políticas públicas.

compreender as complexidades e desigualdades sociais que se passam no interior dos territórios, principalmente em se tratando de portes de municípios.

Considerar o território é reconhecer potencialidades locais para o desenvolvimento da intervenção humana, ou seja, os próprios moradores do local têm a possibilidade de intervir em seus espaços para que superem suas próprias condições de vida, participando dessa forma, de um processo de emancipação humana, um processo de escolha, crítica e consciente, sobre sua realidade.

O conhecimento do território deve ser algo processual e contínuo, e, como diz Mitidiero Jr., o território é “recheado de possibilidades”, basta saber identifica-las para transformar o mundo em que as pessoas vivem e se relacionam.

A construção e uso de indicadores sociais serão necessários para o reconhecimento de diferenças e desigualdades sociais de riscos e vulnerabilidades sociais e, a partir deste reconhecimento dar um direcionamento às proteções a serem aprofundadas, pela Política Nacional de Assistência Social.

O levantamento bibliográfico possibilitou ampliar o entendimento acerca do tema território, uma vez que este tema há pouco inseriu-se no debate da Política de Assistência. Constatou-se que o território é historicamente construído, e está impregnado de significados, valores, sentimentos, imagens e toda uma gama de relações estabelecidas entre os moradores e sua localidade.

O território vai favorecer, desse modo, o exercício da cidadania e busca de identidade, pois é um espaço dinâmico e conflituoso, e estas construções conflituosas irão dar suporte para uma possível superação ou prevenção das condições de risco e vulnerabilidade social.

Portanto, sem a pretensão nenhuma de considerar a discussão em torno deste tema esgotada, acredita-se que a partir dessas considerações e apontamentos, certamente poderão ser levantadas novas inquietações para futuras pesquisas nesta área.

5 REFERÊNCIAS

- BARROS, R. P. de. CARVALHO, M. de. Texto para discussão nº. 985. Desafios para Política Social Brasileira. Rio de Janeiro, IPEA, 2003.
- BAVO, M. I. S., PEREIRA, P. A. (org). Política social e democracia. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- BRANDÃO, C. A. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES) nº. 107, jul./dez, 2004.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1987.
- JANNUZZI, P.M. **Indicadores sociais no Brasil**. Alínea/Puc-Campinas, 2001,
- KOGA, D. H. U. **Cidades territorializadas entre enclaves e potências**. Tese (Doutorado em Serviço Social) PUCSP. São Paulo, 2001.
- KOGA, D. H. U., NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº. 85. São Paulo: Cortez editora, 2006.
- LAVORATTI, C., HOLZMANN, L. **Diagnóstico participativo: instrumento de planejamento das políticas de atendimento às famílias, crianças e adolescentes**. CEDCA - Pr, 2003.
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social disponível em www.cfess.org.br acesso em 25/09/2007
- Manual informativo para jornalistas gestores e técnicos**. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME. SUAS (Sistema único de Assistência Social). 2005.
- MITIDIERO JR, Marco Antonio. A Agricultura Capitalista no Brasil. Territorialização: conceito explicativo da luta pela terra? USP:1999. Disponível em www.klepsidra.net acesso em 25/09/2007-12-04
- 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. Brasília, 2004.
- REDES UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. Editora da UISC, vol. 09, nº. 01, jan/abr, 2004. Mestrado.
- REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. Ano XXVIII, nº. 85, março/2006. Ed. Cortez, São Paulo.

SANTOS, Milton. et al. Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial/ 2 ed, Rio de Janeiro: DP&A,2006, 416p.

_____. Território e Sociedade: entrevista com Milton Santos. 2 ed., São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004, 127p.

SETP - Secretaria do Estado de Trabalho, Emprego e Promoção Social. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. SUAS/PR Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS. Caderno I, Curitiba, 2006.

SETP - Secretaria do Estado de Trabalho, Emprego e Promoção Social. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. SUAS/PR Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS. Caderno II, Curitiba, 2006.

SILVA, Lenir Ap. Mainardes da. A Política Pública do Trabalho, emprego e Renda no Brasil na Década de 90 e sua Interface com a Política Pública de Assistência Social no Estado do Paraná. Tese de Doutorado. PUC-SP. São Paulo, 2005

SPOSATI, A. **Gestão pública intersetorial: sim ou não?** In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº. 85. São Paulo: Cortez editora, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. **A Assistência Social na Prática Profissional: história e perspectivas**. In **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº. 85. São Paulo: Cortez editora, 2006.

