



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Meirijane Teodoro

A perspectiva territorial na PNAS: um estudo a partir dos equipamentos de CRAS territorializados em Juiz de Fora

Juiz de Fora

2019

Meirijane Teodoro

A perspectiva territorial na PNAS: um estudo a partir dos equipamentos de CRAS territorializados em Juiz de Fora

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do grau de mestre. Área de concentração: Dinâmicas Espaciais.

Orientadora: Professora Dra. Clarice Cassab Torres

Juiz de Fora

2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Teodoro, Meirijane.

A perspectiva territorial na PNAS : um estudo a partir dos equipamentos de CRAS territorializados em Juiz de Fora / Meirijane Teodoro. -- 2019.

115 f.

Orientadora: Clarice Cassab Torres Torres

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós Graduação em Geografia, 2019.

1. Geografia. 2. Território . 3. Assistência Social. I. Torres, Clarice Cassab Torres, orient. II. Título.

MEIRIJANE TEODORO

A PERSPECTIVA TERRITORIAL NA PNAS: UM ESTUDO A PARTIR
DOS EQUIPAMENTOS DE CRAS TERRITORIALIZADOS EM JUIZ DE
FORA

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Geografia da
Universidade Federal de Juiz de Fora como
requisito parcial à obtenção do grau de
Mestra em Geografia.

Dissertação defendida e aprovada em 02 de agosto de 2019.



Prof.^a. Dr.^a. Clarice Cassab Torres
Universidade Federal de Juiz de Fora



Prof. Dr. Wagner Barbosa Batella
Universidade Federal de Juiz de Fora



Prof.^a. Dr.^a. Paula Vanessa de Faria Lindo
Universidade Federal da Fronteira Sul

Ao Edu e Laura,
Pelo amor e cotidiano.
Aos meus pais,
Pela vida e valores.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ser alimento e sustento nos momentos de angústia, nas minhas orações, sinto Sua presença em mim.

À professora Clarice Cassab, por respeitar o meu tão escasso tempo e pelo direcionamento durante o caminho.

Aos professores, Marina e Wagner por terem acolhido meu objeto de estudo e contribuído com minhas reflexões.

Aos professores da PPGEO, especialmente, aqueles com os quais pude compartilhar os momentos das disciplinas, me auxiliando a compreender a Geografia e o Território.

Aos entrevistados da pesquisa, Tammy Claret, Eduardo Santos, Carla Salomão e Érica Cristina, muito obrigada pela oportunidade das conversas, das trocas, da generosidade.

Aos colegas do trabalho: Márcio Vargas, Luciano Resende e Alessandra Vaccarini, pela solidariedade e pelo incentivo em cada etapa percorrida.

Aos colegas de turma, que partilharam comigo o saber geográfico.

Às amigas: Fabiana, Clarice, Marcinha, que estiveram sempre na torcida para que essa travessia fosse realizada.

RESUMO

A construção da política de assistência social no Brasil é um misto de avanços e retrocessos. Ainda que pautada na Constituição Federal de 1988, ela necessita de lutas e conquistas para garantir que seu público-alvo seja atendido em suas necessidades sociais. Assim, temos um marco no ano de 2005, que é a implantação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS. Novas bases de organização são postas, e a assistência social, assim como a política de saúde, passa a contar com a abordagem territorial como um instrumento de gestão e de proximidade entre equipamento estatal e a população. Mas, para a política de assistência social, estamos localizando as famílias que residem em área de vulnerabilidade social e risco. Assim, pensar nos territórios socioassistenciais, requer refletir sobre ausências e privações, do ponto de vista de políticas urbanas, de políticas de habitação, saneamento, de saúde, dentre outras, que fazem de um território de lutas e conquistas de direitos. Não raro, o Estado define o território como uma área de abrangência, como forma de delimitar o seu espaço de intervenção. Porém, quando estamos diante do território, outros olhares se tornam importantes para o reconhecimento do sujeito: a sua relação com o espaço. Ou seja, merecem atenção as territorialidades, que podem potencializar as ações socioassistenciais, quando bem reconhecidas e trabalhadas. Estas podem também reconhecer os territórios em disputas e em conflitos apresentados pelos territórios socioassistenciais. Para decodificar o território e suas territorialidades, o material e o imaterial do território, a assistência social define uma nova função como política pública: a vigilância socioassistencial. Cabe à vigilância, através de estudos e informações, desvelar o território, para que o equipamento público dos Centros de Referência de Assistência Social- CRAS possa compreender esse sujeito e auxiliá-lo na travessia de acesso aos direitos socioassistenciais. Aqui, a referência de Milton Santos traz a geografia para um diálogo com a assistência social. Se o território usado é um conceito que sustenta o SUAS, outros pensamentos de Santos nos auxiliam no entendimento do sujeito e do território. O espaço banal, os homens lentos, as verticalidades e horizontalidade trazem complexidade ao território. Às vezes, as vulnerabilidades e riscos podem impedir que possamos enxergar as potencialidades que se apresentam no espaço. Tais potencialidades são importantíssimas para o reconhecimento do sujeito e para que possamos planejar as ações socioassistenciais. A pesquisa transita por este caminho, ao relacionar o conceito de território, sua incorporação pela Política Nacional de Assistência Social- PNAS e como é traduzido, no planejamento e na execução dentro do município. A experiência da vigilância socioassistencial, em Juiz de Fora, nos indica um caminho importante a ser percorrido entre a assistência social e a geografia. Mas para isso,

necessitamos romper algumas barreiras para a compreensão do território material, mais óbvio, e do território imaterial, a ser desvelado, tangenciando o território e territorialidades, no âmbito do SUAS. Delimitar os territórios, para garantir o atendimento das políticas públicas, é o começo, mas o ponto de chegada e de partida é a aproximação do homem lento, a fim de identificar forças e encontrar fôlego para o desafio de transformar serviços socioassistenciais em direitos sociais.

Palavras-Chaves: Geografia. Território. Assistência Social.

ABSTRACT

The construction of the Social Assistance policy in Brazil is a mixture of advances and setbacks. Although based on the Federal Constitution of 1988, this policy needs struggles and achievements to ensure that its target audience is met in its social needs. Thus, we have a milestone in the year 2005, which is the implementation of SUAS. New organizational bases are put in place and social assistance, as well as health policy, starts to rely on the territorial approach as an instrument of management and proximity between state equipment and the population. But for social assistance policy, we are locating families living in an area of social vulnerability and risk, so thinking about the socio-welfare territories, requires thinking of absences and deprivations from the point of view of urban policies, housing policies, sanitation, health, among others, that make of a territory, space of struggles and conquests of rights. Often, the State defines the territory, as an area of coverage, as a way of delimiting its space of intervention. However, when we are in front of the territory, other glances become important for the recognition of the subject: Its relation with the space. Territorialities, which can enhance social assistance actions, when well recognized and worked. They can also recognize the territories in disputes and in conflicts presented by the socio-welfare territories. In order to decode the territory and its territorial, material and immaterial territory, social assistance defines a new function as public policy: socio-welfare surveillance. It is up to the surveillance, through studies and information, to unveil the territory, so that the public equipment of CRAS, can understand this subject and assist him in the crossing of access to the socioassistential rights. Here, Milton Santos' reference brings geography to a dialogue with social assistance. If the territory used is a concept that sustains SUAS, other thoughts of Santos help us in the understanding of the subject and the territory. Banal space, slow men, uprightness and horizontality bring complexity to the territory, and sometimes vulnerabilities and risks can prevent us from seeing the potentialities that appear in space. Such potentialities are very important for the recognition of the subject and for us to plan the socio-assistance actions. The research goes through this path, relating the concept of territory, its incorporation by PNAS and how they are translated in planning and execution within the municipality. The experience of socio-welfare surveillance in Juiz de Fora indicates an important path to be covered between social assistance and geography. But for this, we need to break some barriers to understanding the material territory, more obvious and immaterial territory, to be unveiled, tangentiando the territory and territorialities, within the ambit of SUAS. Delimiting the territories, to guarantee to ensure the fulfillment of public policies is the beginning, but the point of arrival and

departure, is the approach of the slow man, in order to identify forces and find a way to the challenge of transforming socioassistential services into rights social rights.

Keywords: Geography. Territory. Social Assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Mapa das Regiões Administrativas de Juiz de Fora	73
Figura 2- Mapa do território socioassistencial de Juiz de Fora- Abrangência dos CRAS nas áreas urbanas e rurais	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características para implantação do equipamento de CRAS, segundo classificação dos municípios por tamanho da população.....	55
Quadro 2 - Síntese dos serviços de PSB e PSE	58

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
ANL	Aliança Nacional Libertadora
CADÚNICO	Cadastro Nacional dos Programas do Governo Federal
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDF	Índice de Desenvolvimento Familiar
JK	Juscelino Kubitschek
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LSN	Lei de Segurança Nacional
MAES	Microáreas de Exclusão Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PPA	Plano Plurianual
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PAEFI	Serviço de Atendimento Especializado à Famílias de Indivíduos
PAIF	Serviço de Atendimento Integral às Famílias
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial

PSF	Programa de Estratégia de Saúde da Família
SAS	Secretaria de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SPDE	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
SSVM	Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SSUASIS	Subsecretaria de Gestão do SUAS e Inclusão Socioproductiva
TCU	Transporte Coletivo Urbano
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UPPs	Unidades de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	15
	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	19
1	ESPAÇO, TERRITÓRIO, ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS	23
1.1	A GEOGRAFIA E O SERVIÇO SOCIAL NO SÉCULO XX: ORIGENS DIFERENTES EM BUSCA DE UMA ANÁLISE CRÍTICA SEMELHANTE.....	23
1.2	RELAÇÃO ENTRE ESPAÇO, TERRITÓRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS (SOCIAIS) MEDIADAS PELO ESTADO.....	28
1.3	A CATEGORIA TERRITÓRIO COMO MEIO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	33
2	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	41
2.1	A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- PNAS/2004: ASPECTOS HISTÓRICOS.....	41
2.2	A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- PNAS/2004.....	52
2.3	A CONCEPÇÃO TERRITORIAL NA PNAS: A RELAÇÃO ENTRE TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADES, NO ÂMBITO DO SUAS.....	64
3	CONSTRUÇÃO E CONCEPÇÃO DO PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA: UM ESTUDO A PARTIR DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL	71
3.1	A IMPLANTAÇÃO DA PNAS/ SUAS NO MUNICÍPIO: DA HABILITAÇÃO EM GESTÃO PLENA À IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIAL: COMO SE DESENVOLVEU A CONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS SOCIOASSISTENCIAIS EM JUIZ DE FORA	71
3.2	QUE TERRITÓRIO É ESSE? CONCEPÇÃO DE TERRITÓRIO E A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E TÉCNICOS: EM QUE MEDIDA QUE ESSA PERCEPÇÃO QUALIFICA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL OU POSSIBILITA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS.....	87
3.2.1	Apresentando nossos sujeitos	87
3.2.2	Territorialização, território identidade e territorialidades na gestão dos CRAS em Juiz de Fora	90
3.3.2	Territorialidades no âmbito do SUAS: Uma construção necessária e de impacto importante para os serviços de CRAS	103

CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	110
ANEXO A - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA	114

INTRODUÇÃO

Desde a implantação do Sistema Único de Assistência Social- SUAS¹ em 2004, a assistência social vem se consolidando com muitos avanços e desafios para todos os que trabalham em sua operacionalização. Mudanças significativas, na condução da política, têm se apresentado, sendo necessário um grande esforço, na tentativa de romper velhas práticas assistencialistas, extremamente nocivas à concepção de direitos sociais.

Dentre vários marcos introduzidos pelo SUAS, encontra-se o documento organizador denominado Política Nacional de Assistência Social- PNAS². Nele, a assistência social é gestada a partir da implantação de equipamentos de serviços estatais, denominados Centros de Referência da Assistência Social- CRAS, Centros de Referência Especializados da Assistência Social- CREAS e Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua- Centro Pop. Tais unidades de atendimento são responsáveis por executar e coordenar os serviços socioassistenciais em determinados territórios das cidades. A aproximação do serviço ao cidadão é a justificativa principal para a territorialização da assistência social, através dos CRAS, CREAS e do Centro Pop.

A partir de 2005, há, então, a primeira grande mudança de perspectiva do SUAS. Historicamente, a responsabilidade da execução da assistência social era realizada através de contratos e convênios entre prestadores de serviço e o poder público. Com a mudança, a assistência passou a contar com uma unidade pública estatal, sob a coordenação direta da prefeitura, devendo planejar e organizar, assim, a sua rede de serviços socioassistencias. Para tanto, seria necessária a implantação destes equipamentos nos territórios de maior vulnerabilidade e risco social.

O debate sobre território é outra mudança trazida pela PNAS. Até então, a preocupação da assistência social sempre esteve pautada em segmentos sociais que, estando fora da condição de trabalhador, deveriam estar protegidos socialmente pelo Estado brasileiro, tais como:

1 O sistema Único de Assistência Social- SUAS foi proposto na IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e implantado através da Política Nacional de Assistência Social- PNAS, em 2004. São muitas as mudanças propostas com a concepção do SUAS, mas três elementos, que não faziam parte desta discussão, se destacam, como forma e ferramenta de organizar a assistência social. São eles: a matricialidade sociofamiliar, os recursos humanos e a perspectiva territorial.

2 A Política Nacional de Assistência Social- PNAS é o documento que apresenta a materialidade da gestão do SUAS como pilar do Sistema de Proteção Social brasileiro, no âmbito da seguridade social. Nela se expressa seus princípios, diretrizes, objetivos, destinatários e suas proteções. Também são apresentados os conceitos e bases de organização do Sistema: a matricialidade sócio-familiar; a descentralização político-administrativa e a territorialização; financiamento; controle social; o desafio da participação dos usuários nos conselhos de assistência social; a política de recursos humanos; a informação; monitoramento e avaliação.

portadores de necessidades especiais, crianças e adolescentes, gestantes e idosos. As famílias vulneráveis, residentes de uma localização específica, um bairro pobre, uma favela, uma área de assentamento, foram negligenciadas durante anos pela política socioassistencial.

A perspectiva territorial foi um grande passo para a assistência social, ao propor ações próximas aos cidadãos vulneráveis e introduzindo a ideia de territorialização do SUAS, pela possibilidade de conhecer o lugar do cidadão, levando, assim, os serviços socioassistenciais até ele. Nesse contexto, procurou-se também identificar e refletir sobre a localização dessas pessoas, onde moram, como sobrevivem, quais seus laços de pertencimento e quais suas privações, tanto de direitos sociais, quanto de suas territorialidades, sejam elas de dominação ou de resistências. Tais questões passaram a ser abordadas pela política.

É exatamente acerca da perspectiva territorial que o debate sobre território é feito na Geografia. O conceito de território, elaborado por Milton Santos, é adotado na política de assistência social e nos demais documentos de organização e regulação da política. Além disso, ele também é incorporado no processo de territorialização. Nesse sentido, todos os municípios brasileiros, através de pactos de gestão entre seus respectivos entes federados, tiveram que seguir tal perspectiva para receber recursos públicos e realizar atendimentos em seus respectivos CRAS, CREAS e Centro Pop, em seus devidos territórios socioassistenciais.

O objetivo desta pesquisa consiste em compreender esse processo de territorialização, no município de Juiz de Fora, a partir da gestão pública e da vigilância socioassistencial. O que se pretende, com este estudo, é pesquisar o direcionamento dado pela PNAS, de configurações do território, a partir do conceito de território usado e como este é apreendido pelos gestores e operadores da política no município. A intenção é abarcar o debate sobre território, além de como essa contribuição pode incidir sobre essa realidade, corroborando na oferta de serviços socioassistenciais para a população que vive nestes territórios.

A ideia da pesquisa surge de um diálogo estabelecido pela pesquisadora e os técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Social- SDS, assim como dos operadores dos CRAS e CREAS, desde a implantação do SUAS no ano de 2005. Naquela época, trabalhávamos na proposta de organização e implantação do SUAS em Juiz de Fora. Entretanto, sem referência para planejar a divisão da cidade, acabávamos por utilizar instrumentos já elaborados pela prefeitura, como o Plano de Desenvolvimento Local do ano de 2000, voltado à territorialização dos CRAS, CREAS e Centro POP. De lá para cá, outras divisões territoriais da assistência social foram se modificando, até o atual momento. Hoje, a Secretaria de Desenvolvimento Social conta a Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social, que é a responsável pelo ordenamento territorial e pela rede socioassistencial do município.

Embora alguns estudos tenham sido elaborados por orientação do antigo Ministério de Desenvolvimento Social-MDS, hoje Ministério da Cidadania- MC, e pela própria Secretaria de Desenvolvimento Social de Juiz de Fora- SDS, existe uma lacuna entre a concepção de território trazida pela PNAS e a forma como o município a expressa, através da divisão de seus territórios socioassistenciais. Esta pesquisa pretende transitar por esse caminho. Para elucidar essas questões, a pretensão é aproximar a organização territorial executada pelo município da concepção geográfica de território usado e quais limites e possibilidade essa aproximação pode trazer para a execução dos serviços socioassistenciais nestes territórios. Em outras palavras, pretende-se desvelar em que medida a noção de território se dá, a partir de disputas pela leitura da realidade, que podem ocorrer em um território geográfico, considerando a sua dimensão espacial ou como puro corte administrativo, delimitação que cada gestor tem autonomia para definir seus critérios, assim como organizar seus territórios.

Dessa forma, a Geografia tem muito a contribuir com a política de assistência social. Afinal, os seus estudos são incorporados no debate sobre território, com espaço de identidade, mas também, como disputa, de poder e de reprodução social, possibilitando outros olhares. A forma como o geógrafo compreende o território e suas territorialidades auxilia na escolha e utilização de metodologias e técnicas mais assertivas, na execução de ações socioassistenciais capazes de garantir direitos negados aos sujeitos dos territórios.

Compreender e apreender o território, para além de uma área de abrangência de um equipamento estatal, não pode estar alijado do processo de desigualdade socioterritorial a que tais segmentos sociais produzem e reproduzem suas relações sociais.

Milton Santos relata que “conceitos em uma disciplina são frequentemente apenas metáforas nas outras, por mais vizinhas que se encontrem” (2014, p. 87). Este é o desvelamento necessário para a compreensão do território buscado nesta pesquisa. Para tanto, o trabalho se organizará em três capítulos.

No Capítulo I, a proposta é compreender a relação entre o Estado, as políticas sociais e o território. Partindo da vertente defendida pela Geografia e o Serviço Social, os pensadores utilizados para esse debate trazem análises críticas para interpretar a ação estatal. Na política social, a noção de território vem sendo construída e utilizada, em muitos casos, em uma restrição conceitual, que considera apenas a delimitação espacial e administrativa e não como uma construção social e política. O Estado, por sua vez, como responsável pela ação governamental, vê, nos territórios, a proximidade necessária para sua intervenção. Porém, identifica-se uma intencionalidade explícita de interesses duvidosos para a classe trabalhadora.

Neste capítulo, pretendemos analisar essa relação, para compreender a abordagem territorial e sua utilização pelo Estado na organização das políticas sociais.

No Capítulo II, analisamos como a abordagem territorial é incorporada na política de assistência social. Para tanto, adota-se um recorte histórico, a partir de quatro marcos, que consistem na caracterização breve de construção da política de assistência social brasileira. Partimos, assim, do primeiro governo Vargas, apresentando a forma verticalizada da assistência social, seu viés de política de favor, do primeiro damismo e do lugar de não política, aquela não reconhecida pelo Estado brasileiro como direito social e sim como ajuda aos pobres.

O segundo período, inaugurado pela aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, em 1993, abarca o grande esforço da sociedade civil em inscrever a assistência social como política de seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social, em um processo de descentralização e de participação social, que segue até o final do governo Fernando Henrique Cardoso, com a presença forte da redução do papel do Estado. Este período é marcado pela privatização dos serviços estatais, a refilantropização da assistência social e a contradição entre o que apregoa a norma regulamentar e a direção dada pelo governo Federal, com base na cartilha de cunho Neoliberal imposta pelo Consenso de Washington.

A terceira etapa expressa alguns avanços e desafios no governo Lula/ Dilma, período que pode ser compreendido de 2003 a 2016, com a implantação do SUAS e a aprovação da PNAS, que traz a perspectiva territorial para a bojo de sua construção.

E a última fase, a qual estamos vivendo desde o governo Temer, que é marcada pela desconstrução de direitos e de retração dos investimentos públicos em políticas sociais, que servem de travessia para condições de vida mais dignas, sobretudo da classe que vive do trabalho e dos mais pobres.

A PNAS tem relevância neste trabalho, exatamente por ser ela o documento norteador da política e também aquela que insere a discussão da vigilância socioassistencial e a importância da abordagem territorial. Sua organização, desafios e potencialidades ganham destaque neste capítulo. É através da PNAS e de outros documentos decorrentes dela que a leitura territorial começa a tomar corpo na assistência social. Os CRAS, CREAS e Centro Pop, como equipamento de base territorial, passam a ser implantados em todos os municípios brasileiros, como forma de organizar os serviços socioassistenciais.

Cabe à PNAS também a referência miltoniana de território usado, conceito esse que é explicitado e analisado frente a assistência social. Para isso, utilizamos as leituras de Milton Santos sobre território usado, em um diálogo constante com os documentos norteadores de implantação do SUAS.

No Capítulo III, pretende-se fazer um estudo de caso, incorporando, para tanto, a discussão trazida pela PNAS, seus documentos subsequentes e a vigilância socioassistencial posta pela Secretaria de Desenvolvimento Social de Juiz de Fora. A proposta é dialogar diretamente com o objetivo central da pesquisa e destacar, ao final, que modelo de territorialização é realizado em Juiz de Fora, e em que medida ele se aproxima ou não do debate geográfico. Ademais, busca-se entender a forma como esses territórios são pensados e planejados, de forma a facilitar ou dificultar o acesso e a qualidade de serviços para o usuário da política que reside em determinado território socioassistencial, promovendo territórios mais equânimes.

Para alcançar tal objetivo, partimos de uma pesquisa documental sobre o processo de construção da territorialização da assistência social em Juiz de Fora, desde a sua implantação, em 2005, até o ano de 2017. Nesse sentido, foi feita uma pesquisa por registros que comprovem como os territórios foram planejados e como se encontram na atualidade, assim como quais perspectivas territoriais estão presentes ou ausentes nesta formatação. Nessa perspectiva, tal análise foi norteada a partir do Termo de Habilitação do Município de Juiz de Fora, do Atlas Social de 2006 e das três publicações da Vigilância Social do Município no ano de 2012.

Paralelo à pesquisa documental, a proposta foi desenvolver uma pesquisa empírica, através de entrevista semiestruturada, junto aos agentes públicos que trabalham na gestão da política de assistência social, na Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) da Prefeitura de Juiz de Fora, que são os responsáveis pela organização dos territórios socioassistenciais no município. Os dados levantados foram sistematizados e dão sustentação para o debate entre a proposta de territorialização do município e a PNAS. A intenção foi compreender se esses elementos se aproximam ou se distanciam.

A ideia da dissertação não é esgotar todas as possibilidades, mas abrir portas para caminhos alternativos aos que estão postos e permitir outras reflexões sobre a forma como os territórios são pensados e planejados pelas políticas sociais, em especial pela assistência social.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A PNAS, ao estabelecer as suas diretrizes e princípios para a implantação do SUAS, passa a incorporar significativamente o território como sua base de referência e também como instrumento de gestão pública.

A intenção desta pesquisa é identificar a forma como o território usado potencializa e qualifica os serviços socioassistenciais e como o conceito é incorporado, interpretado e concebido pelos gestores e técnicos da SDS da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.

O poder de intervenção estatal nos territórios, segundo Steinberger (2013, p.63), está imbricado ao fato de que “as políticas públicas, mais que (simplesmente) implementadas no território, indicam, direcionam e redirecionam o uso do território”. Assim, é preponderante compreender a importância dos agentes públicos como um dos atores sintagmáticos (RAFFESTIN, 1993), que trarão sua aceção sobre a temática no processo de territorialização do SUAS no município.

Para a construção da pesquisa em tela, a partir de documentos oficiais do município, identificamos duas fases de implementação do SUAS. A primeira se inicia em Agosto de 2005 e é fundamentada pela Norma Operacional Básica inscrita no mesmo ano. Consiste, sobretudo, na habilitação do município na Gestão Plena, o que pressupõe alto grau de autonomia do município, em relação à execução da política de assistência social. A segunda fase, em 2011, tem como marco a implantação da Vigilância socioassistencial, que é a responsável pelo ordenamento territorial da política de assistência social no âmbito municipal.

Para levantamento de dados e informações nas duas fases, utilizamos a pesquisa documental que comprove o processo de territorialização, além de entrevistas semiestruturadas, com os agentes públicos, responsáveis pela gestão e organização do SUAS no âmbito do município.

A metodologia se sustenta nestes dois aspectos identificados acima, a fim de alcançar os objetivos da pesquisa: 1) Compreender o processo de territorialização da política de assistência social de Juiz de Fora; 2) Compreender em que medida o direcionamento dado pela PNAS, a partir de conceito de Milton Santos- Território Usado- é apreendido pelos gestores e técnicos da política no município; 3) Levar o debate sobre território, feito pela Geografia, a fim de qualificar os territórios socioassistenciais e suas ofertas de proteção social, no âmbito do SUAS.

Os documentos oficiais do município, no que tange à implantação do SUAS, além de se constituírem como marcos referenciais e de institucionalidade, também apontam o tratamento dado ao processo de territorialização em Juiz de Fora. A partir da identificação destes documentos, foi possível se aproximar dos agentes públicos que os elaboraram e, assim, estruturar roteiros de entrevistas, cuja finalidade era investigar as potencialidades do uso do território como instrumento de gestão e como esse uso é capaz de qualificar, ou não, os serviços socioassistenciais. Em outras palavras, o questionamento a ser realizado era: para além do

planejamento e da gestão, o uso do território é capaz de garantir a proteção social de seus mandatários?

A realização de entrevistas semidirecionadas, gravadas e transcritas, com os agentes públicos que representam os gestores da assistência social, foi realizada no período entre Abril e Junho de 2019. Para a seleção dos agentes entrevistados, o procedimento se apoiou na metodologia de indicações sucessivas, em que o pesquisador pergunta aos respondentes indicações de outros sujeitos que poderiam contribuir com o tema em questão.

Para tanto, o ponto de partida foram os elaboradores dos documentos oficiais sobre o processo de territorialização do município e que estivessem, no ato da pesquisa, trabalhando na gestão da política de assistência social, na SDS. Assim, iniciamos com os autores que mais apareciam nos documentos oficiais. São eles: Tammy Claret Monteiro, Thiago Augusto Campos Horta, Joana D'Arc da Silva Talha, Carla Salomão, Giovana Brito, Eduardo Oliveira Santos, Alessandra Lopes Toledo, João Daniel Neto.

Deste grupo, apenas três ainda estavam trabalhando como agentes públicos na gestão do SUAS no município. São eles: Tammy Claret Monteiro, Carla Salomão e Eduardo Oliveira Santos. Em contato com os três agentes públicos, cada um deles indicou outras pessoas que poderiam contribuir com a pesquisa e estavam, naquele momento, trabalhando na gestão do SUAS. Tammy Claret Monteiro indicou Carla Salomão, Eduardo Oliveira Santos e Thiago Augusto Horta; Carla Salomão indicou Tammy Claret Monteiro, Eduardo Oliveira Santos e Érica Cristina Costa Fernandes. Eduardo Oliveira Santos indicou Tammy Claret Monteiro, Thiago Augusto Horta e Liriane Tenório de Albuquerque.

Assim, optamos por entrevistar 04 agentes públicos que elaboraram e ou publicaram documentos oficiais do município, em relação à gestão do SUAS ou que foram mais indicadas por outros agentes públicos. Os entrevistados foram: Tammy Claret Monteiro, Carla Salomão, Eduardo Oliveira Santos e Érica Cristina Costa Fernandes.

É importante ressaltar que, para efeito da pesquisa documental, optou-se por registrar o processo de territorialização da Proteção Social Básica, considerando que os parâmetros nacionais estão mais bem definidos, em relação ao nível de proteção social especial de média e alta complexidade, pois, ao buscar sustentação para pensar a territorialização dos CREAS e Centro POP, não é possível identificar material que nos auxilie na compreensão da abordagem territorial destes equipamentos. Durante a pesquisa documental, elencamos alguns documentos, que são primordiais para a compreensão do processo de territorialização da assistência social no município. São eles: o Termo de Habilitação – Gestão Plena do Sistema Municipal de Assistência Social (JUIZ DE FORA, 2005); o Pacto de Aprimoramento de Gestão do Município

de Juiz de Fora (2006-2017); Atlas Social de Juiz de Fora (TAVARES, 2006); Guia de Orientação – Implementação da Vigilância Social (HORTA; CLARET *et.al*, 2012b); Catálogo Social – Juiz de Fora (HORTA; CLARET *et.al*, 2012a); Mapa Social – Juiz de Fora (HORTA; CLARET *et.al*, 2012c).

1 ESPAÇO, TERRITÓRIO, ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS

1.1 A GEOGRAFIA E O SERVIÇO SOCIAL NO SÉCULO XX: ORIGENS DIFERENTES EM BUSCA DE UMA ANÁLISE CRÍTICA SEMELHANTE

Ao iniciar as reflexões acerca dos temas propostos- Espaço, políticas públicas e território- no primeiro subitem, analisamos, em linhas gerais, o desenvolvimento da Ciência Geográficas, no que diz respeito ao território e sua interface com as políticas públicas. Como o Serviço Social é uma profissão, por excelência, chamada a trabalhar nas políticas sociais, aqui começa o nosso desafio de aproximar o conhecimento sobre território advindo da Geografia e o conhecimento sobre as políticas públicas e como essa proximidade é possível.

A denominada Geografia Tradicional, período que se estende do século XIX até meados do século XX, marcada pela institucionalização da Geografia nas universidades e também pelo estudo de conceitos, como paisagem, região, gêneros de vida, espaço vital e diferenciações de áreas (CORRÊA, 2014, p.17), tem, na década de 1950, o desenvolvimento de um modelo geográfico, que promete equacionar vários dos problemas enfrentados por essa ciência ao longo de seu desenvolvimento.

Friederich Ratzel é o pensador que incorpora o conceito de território na Geografia, numa primeira abordagem, de cunho naturalista, pensado como um elemento da natureza inerente a um povo ou a uma nação. Essa perspectiva contribui significativamente para a importância dada ao território, sobretudo, ao aliar a geografia clássica ao poder do Estado, que, em maior ou menor grau, se utiliza de estudos geográficos para garantir a dominação de determinados grupos hegemônicos, como no caso de estudos da geografia política. Este fato pode ser explicitado pelo próprio conceito de Ratzel de espaço vital, como *locus* de manutenção e sobrevivência de determinada população, que, a partir de um processo de apropriação e dominação social do espaço, do ponto de vista histórico, o modifica e o transforma em território.

Para Ratzel, território é sinônimo de solo, semelhante ao *habitat*, advindo da Biologia. Tal ideia é necessária para delimitação de área de domínio de determinada espécie de grupos ou de animais. Desta forma, compreendia o território como algo “[...] imprescindível para a constituição do Estado-Nação e para a manutenção e conquista de poder (SILVA, 2013, p.550), bem como para a organização da vida humana, a partir da presença do homem e sob o domínio do Estado. Assim, o território compreenderia a uma parcela delimitada do espaço, que, a partir da dominação e do poder, é capaz de solidificar um Estado-nação forte, capaz de expandir as suas fronteiras.

No entanto, na segunda metade do Século XX, momento significativo para todas as ciências, marcado por forte competição acadêmica, pela hegemonia do modo de produção capitalista e também pelo destaque de países, como os Estados Unidos, a Geografia inicia outra perspectiva de construção do pensamento geográfico, com grandes mudanças de paradigmas e também com novos estudos sobre o território, que passa a ter maior expressão entre os conceitos mais utilizados pelos geógrafos.

É neste cenário que Claude Raffestin, em seu livro “Por uma geografia do Poder”, questiona a teoria de Ratzel, considerando que as relações de poder que formam determinado território podem ser identificadas no próprio fundamento do poder exercido. Assim, o autor rompe com a geografia política clássica, quando percebe que há outras formas de poder presente nos territórios, para além do Estado.

Tal Geografia do Estado, como denominada a geografia de Ratzel, reconhece apenas o Estado como vetor de poder e de controle de determinado espaço, assim como de seu povo. Para Raffestin (1993), outros atores, além dos representantes do Estado, disputam o espaço do território.

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa em qualquer nível). Ao se apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p.143).

Segundo Moreira (2016, p.11), no pós guerra, “[...] a emergência da indústria e do planejamento estatal conduz a Geografia a um papel de importância inusitada”. O forte desenvolvimento industrial e a presença do Estado, no planejamento dos espaços, trouxeram, para a Geografia, a necessidade de sua reinvenção como ciência do espaço.

Em uma tentativa de romper com o positivismo natural das escolas tradicionais da Geografia e se aproximar do positivismo lógico, a *New Geography*, surge como uma alternativa à Geografia Tradicional. Esse é o momento que “[...] o espaço aparece, pela primeira vez na história do pensamento geográfico, como conceito-chave da disciplina.” (CORRÊA, 2014, p. 20).

A *New Geography* tem, na geografia teórico quantitativa, a sua expressão máxima. Esta é advinda da necessidade de compreender as diferenciações espaciais, marcadas por uma conjuntura de pós segunda guerra mundial, com o incremento das ideologias

desenvolvimentistas, do advento dos organismos supranacionais, da necessidade de expandir o capitalismo, sobretudo para os países periféricos.

Esse modelo teórico quantitativo se sustenta, basicamente, em uma Geografia voltada para a lógica do planejamento e da expansão do processo de acumulação do capital. Seus estudos servem para criar modelos geométricos, que devem ser testados na realidade, a fim de verificação de suas hipóteses. Parte de uma uniformização do espaço e de sua relação com a distância. O modelo teórico quantitativo propõe a explicação da realidade, a partir dos modelos matemáticos, que, ao serem geografiados, possam provar a sua eficácia, ou não. A grande crítica feita à *New Geography*, é que ela, ao centrar seu papel fundamentalmente nos ganhos e lucros para o sistema capitalista, ao pensar o espaço tomado em si, apenas pela distância, ela nega as relações sociais existentes, os conflitos e os processos decorrentes da produção e do uso do espaço.

É a comparação da capacidade de obter lucros com a relativização efetiva entre os lugares que traz à *New Geography*, “[...] uma prática de viés técnico que leva ao desejo de fazer uma geografia aplicada, pondo-se, a serviço do Estado e mesmo do setor privado.” (MOREIRA, 2016, p.29), um conhecimento vertical de ciência, que adota o desenvolvimento do capitalismo como seu principal objetivo.

Essa ótica de modelos matemáticos e geométricos não tarda muito a ser questionada pelos próprios geógrafos, que, ao perceberem a ausência de conteúdo e a fragilidade de se uniformizar o espaço, acabam por ocultar que a real especialidade da Geografia não está nos padrões matemático a serem testados, mas sim “[...] no estudo diferencial das situações contextuais do espaço.” (MOREIRA, 2016, p.43).

A necessidade de repensar seus métodos, sofisticar seu discurso, rever seus procedimentos analíticos, definir objetos de estudos, investigar e comprovar seus experimentos são alguns dos desafios impostos à *New Geography*. Os questionamentos realizados neste tempo histórico sobre o uso do espaço são constantes. Por que os lugares variam? A Geografia é a ciência da diferenciação de áreas? Existem padrões espaciais recorrentes? A forma como o modo de produção se realiza na superfície da Terra influi no espaço? Ou ainda, a experiência vivida nos lugares têm relação com outros lugares? Por que a pobreza é diferente nos lugares? Para que serve a geografia? É a busca a essas respostas e a tantas outras perguntas que trouxe, à Geografia, a preocupação com a formação da sociedade e do espaço e sua inter-relação.

Em que pese as várias influências de autores que colaboraram para o debate da Geografia, um elemento se destaca, neste cenário, é a análise sobre a categoria espaço. Se durante o século XVIII, a paisagem e a Região foram as principais temáticas da Geografia, no

século XX, a categoria central dessa ciência passa a ser o espaço. E ao definir essa categoria de análise, o espaço passa a ser pensado a partir do modo de produção das relações sociais que efetivamente o constitui, da circulação e da acumulação do capital. Então, para a Geografia, é dessa forma que o Materialismo histórico de Karl Marx vai influenciar o pensamento geográfico. É importante ressaltar que o materialismo histórico chega, à Geografia, junto com a crise do capitalismo nos anos de 1970, passado os anos de ouro do pós-guerra, em meio à crise do petróleo.

Assim, a denominada Geografia Crítica, voltada aos interesses da sociedade e não apenas do Estado, é que vai explicar a relação do espaço geográfico e o homem, ao contrário da proposta da *New Geography*, que tinha como pressuposto o desenvolvimento do modo capitalista de produção, sendo o Estado o seu grande aliado. O objeto da Geografia deixa de ser o Homem e a Natureza de forma isolada. Além disso, os modelos matemáticos passam a ser contestados, e a produção do espaço se apresenta como a possibilidade de se pensar a formação da sociedade, suas diferenças e contradições.

O espaço é concebido como “[...] *locus* da reprodução das relações sociais de produção, isto é, reprodução da sociedade.” (CORRÊA, 2014, p.26). É esta concepção que marca a contribuição de Henri Lefebvre a respeito da categoria espaço, influenciado pelo materialismo histórico.

Para Lefebvre, o espaço pode ser, ao mesmo tempo, espaço que vivencia as experiências (espaço vivido); espaço que cria representações (espaço percebido); espaço que efetivamente estabelece conflitos no processo de reprodução espacial (espaço concebido). Assim, o autor vai pensar nas múltiplas dimensões do espaço, no processo de sociabilidade, na subjetividade do valor, da singularidade, mas também da totalidade, compreendida como necessária à análise do espaço.

As disputas políticas, pela produção do espaço urbano entre os cidadãos e o Estado, entre o direito e sua negação, entre o que é homogeneizante e o que é diferente, criam vetores que se cruzaram nas cidades industrializadas, urbanizadas e contraditórias. O pensamento de Lefebvre parte da necessidade de se elaborar uma geografia prática, que tenha, nas questões urbanas e cotidianas, o substrato para a produção do espaço. Aqui está mais uma diferença entre a *New Geography* e a geografia do materialismo histórico: enquanto uma se preocupa com a geografia aplicada, a outra propõe a *práxis* da geografia.

O espaço social de Lefebvre vai influenciar as obras de Milton Santos, sobretudo no seu conceito de formação socioespacial, ao explicitar que uma sociedade só se torna concreta, através de seu espaço, do espaço que ela produz. Esses dois autores, em suas obras, vão se

debruçar sobre a centralidade do espaço, a partir da urbanização, do cotidiano, do processo de produção do espaço, mas também pensando no horizonte de apropriação da cidade pelo cidadão, pelo cidadão, contrapondo a ideia de utilização da geografia pelo Estado, a favor do capital.

Paralelo a esse processo pelo qual a Geografia passa, o Serviço Social também questiona seus métodos, sua formação e suas estratégias de intervir na sociedade. Assim, surge, no âmbito da profissão, o Movimento de Reconceituação do Serviço Social como um reflexo de uma conjuntura que tratou de elementos, conteúdos e debates necessários à formação e à intervenção deste profissional. O Movimento de Reconceituação³ tem relação direta com os efeitos da sociedade capitalista, com as lutas sociais e como intervir nas expressões da Questão Social⁴. Assim, a Questão Social pode ser entendida como todas as formas de precarização da vida social, específicas do modo de produção capitalista, sobretudo nos processos de industrialização e de urbanização recorrentes no século XX.

Tanto o movimento de Reconceituação do Serviço Social, como o movimento da Geografia Crítica, não tem, no Marxismo, a sua única vertente de influência. Vários pensadores contribuíram com o debate acerca de suas respectivas linhas de formação profissional. Aqui não nos deteremos à complexidade necessária para apreensão dos processos e etapas pelas quais o Movimento de Reconceituação, assim como a Geografia Crítica se deram. O importante é ressaltar que, na compreensão da Questão Social, não é considerado natural aquilo que é construído pelo modo de produção capitalista, que ao produzir lucro, também produz desigualdades, pobreza e miséria, elementos que convergem na produção desigual do espaço e nas condições precárias de vida da classe que vive do trabalho.

Durante a primeira metade do século XX, a Geografia e o Serviço Social serviram de meio para o processo de acumulação do capital, sobretudo quando utilizado pelo próprio Estado. Durante os anos de 1970, é possível dizer que a questão social, no Brasil, se territorializa. Ou seja, é possível localizar onde se encontram, em que condições desiguais

3O Movimento de Reconceituação no Serviço Social surge por volta dos anos de 1960 até o início dos anos de 1980 e tem como proposta repensar as práticas profissionais intuitivas, influenciadas pela Igreja Católica, com pouca criticidade e de ajustamento do indivíduo ao sistema capitalista de produção, culpabilizando-o por sua condição social. Segundo José Paulo Neto, esse movimento contou com três fases distintas: a perspectiva de Modernização Conservadora, a de Retualização do Conservadorismo e a Intenção de Ruptura. É só na última perspectiva que o Marxismo é posto como uma alternativa à compreensão da realidade social.

4 A questão social é compreendida “como conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos, mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade.”. (IAMMAMOTO, 1998, p.27).

grandes parcelas da população pobre vive e o quanto que o espaço que ocupam expressa o processo de desigualdade e de exclusão social. Tal mudança é impulsionada, na academia, com o desenvolvimento do capitalismo maduro, com o processo de precarização das condições de vida da população trabalhadora, assim como com as consequências no processo de urbanização, do crescimento das periferias e das favelas, que, espacializa e localiza o pobre, o destituído.

É no reconhecimento das desigualdades socioespaciais e na intervenção estatal que o Serviço Social e a Geografia vão construir conhecimentos e informações. A partir de tal concepção, podem, potencialmente, produzir espaços mais equânimes, ao considerar o território como *locus* de ação humana, que modifica e é modificado por quem nele habita. Dessa forma, o território tem identidade, ao mesmo tempo em que percebe e reage às instituições e ao poder instituído.

Tanto os assistentes sociais, quanto os geógrafos, ao ingressarem no mercado de trabalho, estarão, em certa medida, atuando nas políticas públicas. Tal presença pode ser identificada, por exemplo, no planejamento e na execução das ações estatais, de forma que estes profissionais possam discutir sobre definição de áreas, regiões, territórios. Outra área de atuação são as intervenções urbanas e sociais, em consonância com os objetivos de cada política pública. Ademais, podemos citar, como possibilidades de trabalho: obtenção de diagnósticos socioterritoriais; mapeamento de grupos sociais e forças políticas que estão presentes em cada configuração territorial; fomentar arranjos institucionais e geográficos, que propiciem articulações entre o público e o privado, incidindo sobre a produção de espaços mais horizontalizados. Neste sentido, amplia-se um leque de possibilidades na relação entre a Geografia e o Serviço Social e o quão estão entrelaçados, em relação ao debate acerca do espaço, território e políticas públicas.

1.2 RELAÇÃO ENTRE ESPAÇO, TERRITÓRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS (SOCIAIS) MEDIADAS PELO ESTADO

O espaço, como categoria de análise, não é um campo privativo da Geografia. Nos últimos 30 anos, vem sendo utilizado como abordagem fundamental para tratar gestão e planejamento de políticas públicas no Brasil. Este fato se dá a partir da possibilidade de localizar e visualizar populações e equipamentos públicos (ou a ausência deles), de forma a espacializar indicadores socioeconômicos que possam diagnosticar e revelar as condições de vida de sujeitos nas cidades, propondo intervenções a serem mediadas pelo Estado.

Para se pensar o espaço na gestão pública, é importante compreender que seus limites devem extrapolar sua área de localização. “Suas potencialidades e limitações vão depender da diversidade de seus próprios conceitos e conteúdos, onde o espaço é ao mesmo tempo, produto e produtor de diferenciações sociais e ambientais.” (GONDIM *et al.*, 2008, p.237).

A produção do espaço, nas cidades, se dá de forma desigual e heterogênea, entre ricos e pobres, entre trabalhadores e empresários, entre bens e serviços, entre direitos efetivos e direitos negados, resultado da permanente ação do processo de urbanização e do cotidiano na vida dos sujeitos. Nesse espaço produzido e produtor de sociabilidades, são configurados tensionamentos, a partir de disputas políticas, econômicas, culturais. Nestas, as relações de poder, ali estabelecidas por cada sujeito, irão garantir ou não a apropriação deste espaço. Esse é o limite entre o conceito de espaço e território: o limite das relações de poder e de identidade ali configurados.

Assim:

O território é também um espaço, porém singularizado: sempre tem limites que podem ser político-administrativo ou de ação de um determinado grupo de atores sociais; internamente é relativamente homogêneo, com uma identidade que vai depender da história de sua construção, e o mais importante, é portador de poder- nele se exercitam e se constroem os poderes de atuação tanto do Estado, das agências e de seus cidadãos. Daí sua importância estratégica para as políticas sociais públicas na consolidação de ações para o enfrentamento de problemas e necessidades da população que o habita e o produz socialmente (GONDIM *et al.*, 2008, p.238).

As políticas públicas são aqui compreendidas como o Estado em ação. “É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.” (HOFLING, 2001, p.31). Já as políticas sociais (que tem origem nos movimentos sociais do século XIX, voltados para os conflitos decorrentes da relação capital e trabalho, no processo de industrialização e de urbanização) se referem a um determinado padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltado para a redistribuição de serviços, programas, projetos e benefícios sociais, objetivando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo modelo capitalista de produção. Na maioria das vezes, as políticas sociais são aquelas relacionadas à reprodução da força de trabalho, em que o salário (ou a falta dele) não é capaz de garantir as necessidades sociais básicas de seus cidadãos. Ou seja, as políticas públicas, em sua maioria, são voltadas para a classe que vive do trabalho, ou que dele foram excluídos.

Porém, é importante sinalizar que as políticas sociais, ao se localizarem no interior de um tipo particular de Estado, que tem uma intencionalidade e um propósito de garantir a manutenção das relações sociais e o controle sobre a classe trabalhadora, podem assumir feições diferentes em sociedades e feições do Estado distintas. Segundo Hofling (2001, p. 32), “[...] é impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo”.

Para a compreensão do Estado e suas finalidades, considerando o modo capitalista de produção, destacamos a percepção de dois geógrafos acerca do Estado. As ideias de Harvey (2005) e de Santos (2007) refletem exatamente o papel ambíguo do Estado, ao estar alinhado com as políticas econômicas e com o Capital, mas, ao mesmo tempo, intervindo, através de políticas sociais, na denominada Questão Social, expressão de contradição do modo capitalista de produção.

David Harvey, ao pensar o papel do Estado, traz à tona elementos, como o espaço urbano e a distribuição de renda. Harvey reflete sobre a Questão Social e sua relação com o modo de produção capitalista. É através dos estudos das obras de Marx que Harvey, nos anos de 1970, trata da *justiça distributiva territorial*, onde pensa a cidade, mesclando teoria social e teoria econômica, através da busca de harmonia entre formas e processos. Para Harvey, a *justiça distributiva territorial* está associada à promoção de políticas públicas e sociais que pretendem minimizar os impactos causados no processo de urbanização, de forma a equilibrar os efeitos nocivos advindos da produção e reprodução do espaço, sobretudo nas cidades.

Cabe assim, para Harvey, harmonizar entre si as formas espaciais (isto é, a localização dos objetos, tais como casas, utensílios, rede de transportes, etc.) e os processos sociais (isto é, as estruturas sociais e atividades ou organizações que interligam pessoas, oportunidades de empregos e empregadores, beneficiários da assistência social aos serviços correspondentes, etc.) por intermédio de políticas destinadas a afetá-los com um objetivo social coerente. Tudo no pressuposto de que mudança nas formas espaciais provoca, positiva ou negativamente, alguma mudança na renda dos indivíduos que nelas vivem e residem. (MOREIRA, 2016, p. 88).

Ao pensar sobre a produção do espaço, Harvey reflete sobre a estreita relação entre o papel do Estado e o desenvolvimento econômico. Esta relação mostra o quão imbricado se encontra o modo de produção capitalista junto ao Estado.

Atualmente, há pouquíssimos aspectos da produção e do consumo que não estão profundamente afetados direta ou indiretamente por políticas de Estado. No entanto, não seria correto afirmar que o Estado apenas recentemente se

tornou agente central para o funcionamento da sociedade capitalista. Ele sempre esteve presente; apenas suas formas e modo de funcionamento mudaram conforme o capitalismo amadurecia. (HARVEY, 2005, p.79).

O entendimento do papel do Estado, na sociedade capitalista, surge exatamente da contradição entre interesses individuais e interesses coletivos. Essa contradição é baseada na estrutura social de classes e na divisão do trabalho, ou seja, entre os detentores do capital e os detentores da força de trabalho, entre ricos e pobres. E é devido à necessidade de preencher certas funções básicas, como a reprodução da força de trabalho, que o Estado vai investir as suas estratégias e ações. Assim como os interesses privados são regidos no âmbito do mercado, as necessidades sociais são apresentadas para a intervenção do Estado, na busca por manter a sua hegemonia e também os interesses da classe dominante, realizar concessões e direitos sociais. Nestes momentos, apresenta-se como um mediador aparente de classes.

Essencialmente, o Estado talvez internalize em si mecanismos políticos que reflitam a luta de classes entre capital e trabalho. Assim, uma função chave inclui organizar e transferir determinados benefícios e garantias aos trabalhadores (padrões mínimos de vida e condições de trabalho, por exemplo), que talvez para ser exato, não sejam do interesse econômico imediato da classe capitalista. Em troca, o Estado recebe a obediência genérica das classes subordinadas. (HARVEY, 2005, p. 87).

A realização dos direitos sociais se materializa a partir de políticas públicas, sobretudo das políticas sociais. Ao mesmo tempo, revelam-se como conquistas de grupos coletivos e também são responsáveis pela reprodução social dos indivíduos. Assim, as políticas sociais também se apresentam em um contraditório entre direitos e manutenção do modo de produção capitalista. No âmbito do Estado, as políticas públicas, que são mais utilizadas pela classe que vive do trabalho, são as políticas sociais, aquelas que garantem a manutenção deste grupo de trabalhadores sob condições de vender sua força de trabalho, ou tê-la sob seu controle.

Para Harvey (2005), o que é indiscutível é o fato de a sociedade capitalista necessitar do Estado para cumprir requisitos necessários ao lucro do capital. Para cumprir esse objetivo, as políticas sociais não se encontram isentas de intencionalidade. Ao contrário, ainda que se apresentem de forma técnica, abordam conteúdos que transitam entre barganhas, consensos e conflitos entre os cidadãos e o Estado.

Milton Santos (2007) se destaca também na discussão sobre Estado. Preocupado, sobretudo, com os países periféricos, como o Brasil, dentre outros, faz uma reflexão acerca do Estado como espaço de possibilidades da conquista de cidadania. Entretanto, ressalta o processo de globalização como algo que pode ser extremamente prejudicial aos preceitos do papel do

Estado. Centro de sua teoria, busca, na categoria da totalidade, a inter-relação e interdependência entre os países ricos e os pobres.

A teoria de Santos tem um forte acento social e, para explicar o Estado, parte da análise da vida social dos sujeitos. Em seu livro “Espaço Cidadão”, fica evidente a sua preocupação com a Questão Social, ao debater sobre o conceito de cidadania.

O simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. Viver, tornar-se um ser do mundo, é assumir, com os demais, uma herança moral, que faz de cada qual um portador de prerrogativas sociais. Direito a um teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, a chuva, as intempéries; direito ao trabalho, à justiça e a uma existência digna. (SANTOS, 2007, p. 7).

Para Harvey e Santos, a Questão Social é um elemento que precisa ser geografado. Em ambos temas sobre justiça social, perpassam, em suas obras, assuntos como direito às cidades, distribuição de renda e cidadania. Para os dois geógrafos, quaisquer estratégias para lidar com as cidades e suas contradições devem conter políticas destinadas a mudar sua forma espacial e os processos que nela existem.

Se as expressões da Questão Social criam demandas sociais para a elaboração de políticas públicas, o Estado é chamado a construir estratégias para a sua intervenção. Porém, este Estado tem uma intencionalidade. Ele contém a face política de determinada classe, que são os detentores de capital e de poder. Santos (1978) fala sobre a intervenção do Estado na:

[...] complexidade crescente da vida social e da anomia característica da vida nas cidades, tudo isso dá ao Estado uma papel cada vez mais importante, sendo o poder público chamado a se intrometer cada vez mais em domínios diversos, seja para tentar estabelecer ou reestabelecer o chamado equilíbrio social, seja para oferecer aos cidadãos uma resposta às exigências cada dia mais impressionantes da vida cotidiana, como a saúde, a educação, os transportes, o trabalho, a diversão etc. (SANTOS, 1978, p.184).

Tal intervenção do Estado conta hoje com a estratégia das políticas sociais, sobretudo para as populações vulneráveis socialmente. Para a execução das políticas sociais, o Estado parte de subespaços, das necessidades locais e da forma como as pessoas que demandam os serviços sociais o percebem. Todos esses subespaços, segundo Santos, sofrem intervenções na organização e na produção do próprio espaço (SANTOS, 1978).

A escolha destes dois geógrafos, para ilustrar a concepção de Estado adotada nesse trabalho, pode ser explicada pelo próprio objeto da pesquisa e da necessidade em criar interface entre a política de assistência social e a Geografia. Até aqui, o esforço foi de relacionar o Estado

e suas intervenções, através das políticas (pública) sociais. A proposta, no próximo subitem do capítulo, é a compreensão de como o território passa a fazer parte desta tríade: Estado, Políticas Públicas e Território.

1.3 A CATEGORIA TERRITÓRIO COMO MEIO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Se as políticas públicas, em especial, as políticas sociais, são aqui compreendidas como arena de conflitos e interesses entre o Estado e as demandas sociais expressas por lutas e pressões da sociedade, cabe ao Estado estabelecer elementos capazes de transformar essas necessidades sociais em serviços públicos. É o planejamento das ações estatais que traz a categoria território com grande destaque para a gestão pública. Afinal, o Estado é, por excelência, o gestor do território.

A interpretação e o significado das expressões da Questão Social, em determinado território, são decodificados através de conflitos, jogos de poder, da violência presente e da “[...] produção do espaço enquanto variável essencial da reprodução do *status quo*[...]” (SOUZA, 2014, p.83). São, assim, de extrema importância para o planejamento de serviços, projetos, benefícios e programas nas políticas sociais, em especial na assistência social.

A compreensão de território e sua relação com as políticas sociais têm como argumento fundante a proximidade, no sentido de adaptar a variedade dos contextos locais e suas singularidades, mas também compreendendo que o processo de descentralização não é algo automático. Depende, assim, de uma miríade de composições sociais, históricas, econômicas, culturais e políticas, que podem ou não culminar em uma territorialização. Até porque, o território, como instrumento, pode ser utilizado por projetos políticos antagônicos, com foco e propósitos distintos.

Assim, “[...] a mesma política pública pode ter alcance e objetivos diferentes ao longo de sua aplicação, ou inclusive, ser capturada para responder a interesses não estipulados em sua origem” (TEIXEIRA; FREIRE, 2017, p. 21). Isto quer dizer, dentre outras análises, que o Estado não pode deter todo o controle sobre as ações estatais que lança sobre determinado território, exatamente, devido aos variados grupos de interesses e de poder existentes nele. Nesse sentido, a sua complexidade e o jogo de forças influenciam nos resultados das ações estatais executadas e como essas ações vão se configurar no espaço.

A execução das políticas sociais, com enfoque na organização e gestão nos territórios, pressupõe a análise de como se dá as relações de poder no interior do território. Como o poder

é exercido nas relações estabelecidas, é importante entender quais são os atores que detêm o poder, como eles se manifestam no espaço, como esse poder é distribuído. Segundo Souza (2014, p.81):

Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p.ex., uma rua) à internacional; territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias; territórios podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica, cíclica.

Planejar ações estatais, nestes territórios, necessita considerar tais escalas e territórios. Na maioria das vezes, o Estado utiliza a escala territorial apenas como um instrumento jurídico-administrativo, como uma área de abrangência que parcela a cidade em subespaços de intervenção. Os riscos que se tem com essa minimização do planejamento do território são muitos, inclusive, de não garantir o acesso aos direitos sociais à população que vive em determinado território.

Para que as políticas sociais alcancem seus objetivos, é necessário que tais territórios sejam planejados considerando os conflitos que geram as territorialidades nestes espaços. Isso porque, as territorialidades de dominação e as de resistências têm implicação no atendimento social ou na negativa do atendimento às necessidades sociais do indivíduo. No último caso exemplificado, são negados, em alguns casos, aos cidadãos, serviços sociais que se localizam em determinadas partes do território em que não podem ter acesso, dadas as relações existentes, gerando episódios de violência em espaços que deveriam garantir direitos. Por isso, ao utilizar o território como instrumento de gestão das políticas sociais, é indispensável à investigação da realidade social sobre qual a política será territorializada.

Neste sentido, o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que faz uso deste domínio para manter controle e influência sobre o comportamento dos outros, exercendo relações de poder. A territorialidade exprime a relação entre o que há de concreto e abstrato nas relações sociais, em todas as dimensões de sociabilidade, seja dentro ou fora de grupos identitários, ou divergentes, ou ainda, na sua relação com os representantes do Estado e a forma como essas relações vão produzir os espaços.

Para Souza (2014):

Os limites do território não seriam, é bem verdade, imutáveis-pois as fronteiras podem ser alteradas comumente pela força bruta- mas cada espaço seria, enquanto território, território durante todo o tempo, pois apenas a durabilidade poderia, é claro, ser geradora de identidade *sócio-espacial*,

identidade na verdade não apenas como espaço físico, concreto, mas com o território e, por tabela, como poder controlador desse território. (SOUZA, 2014, p.84).

Nos territórios, em que diversas territorialidades se confrontam e se atritam, é necessário seu reconhecimento e estratégias estatais, a fim de proporcionar a garantia do atendimento universalizado. A variedade de interesses, que compõem um território e as disputas originadas a partir dessas relações de poder, podem, em certa medida, dificultar a ação do Estado ou mesmo limitá-la. A territorialidade não pode ser empecilho, ou obstáculo para o acesso aos direitos. Como o Estado tem operado nessas situações é um elemento de grande relevância para as políticas (públicas) sociais. Essa compreensão tem relação com o ciclo básico de formulação, implementação e avaliação das políticas (públicas) sociais, haja visto que o acesso e a qualidade dos serviços sociais, nos territórios, sofrem consequências sobre a forma de interação entre os sujeitos e sua participação na produção do espaço.

É importante ressaltar o quanto que grupos de interesses diversos, ao ocuparem um mesmo território, podem polarizar pautas de temas com caráter polêmico, que incidem sobre divergência de interesses entre os grupos representados. Do ponto de vista das políticas públicas, a abertura da participação popular, em fóruns específicos, é legítima e pode ser utilizada como espaços de negociação e pactuação em determinado território. Entretanto, nem sempre é possível a mediação, o que, em muitos casos, pode se transformar em uma arena de disputa e conflito, sendo a violência a forma de mostrar a força de determinado grupo.

Para Fernandes (2013), toda a onda de violência e conflitos que perpassam o debate sobre as territorialidades são agravados por um contexto neoliberal, de retração do papel do Estado, que cria um reducionismo das políticas (públicas) sociais, sem planejá-las a contento de suas necessidades e complexidades.

As classes sociais, suas instituições e o Estado produzem trajetórias divergentes e diferentes da reprodução socioespacial. A conflitualidade é portanto um processo em que o conflito é apenas um componente. Esse processo é formado por diversos componentes polarizados como uno- diverso; consenso- crítica; regra- conflito; padronização- variedade; centralização- centralidade; território- territórios. O âmago da conflitualidade é a disputa pelos modelos de desenvolvimento em que os territórios são marcados pela execução das políticas neoliberais, produtoras de desigualdades, ameaçando a consolidação da democracia. (FERNANDES, 2013, p.174).

A busca pela identidade territorial, aliada ao pensamento de Milton Santos, em que o território é o “chão mais a identidade” (SANTOS, 1999, p.8) corrobora com o cuidado que

gestores deveriam ter, quando planejam as políticas sociais como uma forma de garantir a sua execução em territórios extremamente complexos do ponto de vista das precárias condições socioeconômicas, das relações de poder e conflitos. O desafio de planejar políticas públicas e sociais, no âmbito do território, está na complexidade das forças que agem sobre determinado espaço. Nesse sentido, é fundamental garantir que a população possa ter acesso aos direitos sociais, através da responsabilidade do Estado, mesmo diante da retração dos gastos públicos, da heterogeneidade dos territórios e das relações de poder existentes.

Santos (1999) afirma, ainda, que o uso do território não se dá de forma linear e homogênea, o que, conseqüentemente, traz uma configuração desigual, em termos dos objetos naturais e artificiais que compõem o território. Assim, é possível observar frações do “território usado”, que adquirem funções diferentes ao longo da produção histórica do espaço e se materializam em várias configurações territoriais. Essas frações do “território usado” podem ser minimizadas, quando utilizada a perspectiva da intersectorialidade como um elemento essencial às políticas públicas, capaz de possibilitar maior aderência e incidir de maneira mais eficaz nas ações estatais propostas nos territórios. Segundo Bronzo (2008, p.129):

[...] a intersectorialidade consiste em uma estratégia de gestão que se apresenta em diversos níveis de implementação e que se define pela busca de formas mais articuladas e coordenadas das políticas e setores governamentais, pautada pela necessidade de uma abordagem mais abrangente sobre a pobreza e sua produção e reprodução social. A construção da gestão intersectorial e do governo multinível em suas formulações mais densas, exigem a alteração de estruturas institucionais e organizacionais ou a adoção de estratégias de gestão integradas.

A intersectorialidade é um elemento necessário na construção das políticas públicas que necessita estar alinhavada à dimensão territorial. Porém, o que se observa, ainda, é uma organização setorial, interna, tradicional, sem se preocupar com os arranjos territoriais dinâmicos e, muitas vezes, produzidos nos territórios, pela própria população. Raramente, os arranjos territoriais identificados pela população se aproximam daqueles construídos pelo Estado. Aliás, dentro do próprio Estado, “[...] não é raro que haja superposição ou pluralidade de níveis de decisão sobre um mesmo território [...]” (FILGUEIRAS, 2016, p. 96).

Na perspectiva das políticas públicas, nas últimas duas décadas no Brasil, segundo Sandro Pereira Silva (2013), o território pode ser classificados de quatro tipos, a partir do tipo de abordagem que o expressa: o território como regulação, como meio, como fim ou como direito, sem que haja, a princípio, grau de hierarquia entre um e outro.

No *território como regulação*, estariam as políticas públicas que necessitam da abordagem territorial para estabelecer normatizações e regulações sobre o uso público e privado do espaço geográfico nacional. Como exemplo, pode-se citar a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

O *território como meio* englobaria as políticas públicas sociais, com o objetivo de delinear, a partir da abordagem territorial, estratégias mais eficientes de intervenção. Segundo Silva (2013):

No segundo caso, território como meio estão as políticas setoriais que, com vistas a delinear uma estratégia mais eficiente de intervenção, determinam territórios prioritários de acordo com uma série de critérios definidos pelo órgão responsável. Tal perspectiva parte da evidência de que os demandantes das ações de governo não estão distribuídos homoganeamente em todo território nacional, de maneira que a dimensão espacial passa a ser um elemento estratégico para a definição da intervenção. Por isto, a abordagem territorial, neste caso, tem como objetivos: otimizar estruturas disponíveis (humanas, físicas, institucionais), permitir mais imbricamento normativo com as questões locais específicas, avaliar a necessidade de ações complementares de acordo com o território, melhorar os mecanismos de governança, entre outros, variando cada item em importância de acordo com a política setorial em questão. (SILVA, 2013, p.562).

As políticas sociais podem ser classificadas neste tipo. O autor cita exemplos, como: o Programa de Estratégia de Saúde da Família (PSF) e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nas favelas do Rio de Janeiro. Ademais, pode-se também elencar o Serviço de Atendimento integral às Famílias (PAIF) e o Serviço de atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI). Estes dois últimos são executados no âmbito do SUAS. Entretanto, existem também tantos outros que utilizaram a abordagem territorial para se especializar.

O terceiro tipo são as políticas públicas que abordam *o território como fim*. Entre essas, encontram-se aquelas que possuem, como objetivo, o desenvolvimento do território, tais como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), dentre outros. Neste caso, o que se destaca, na abordagem territorial, é a necessidade de enfrentar as desigualdades regionais, enfatizando, segundo Silva (2013, p.563):

[...] a valorização das potencialidades, forças sociais e especificidades (econômicas, ambientais e culturais) locais como ativos importantes para se chegar a esta matriz de desenvolvimento mais equilibrado, mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional [...].

Por último, nas políticas públicas de abordagem do *território como direito*, estão aquelas que buscam garantir, a grupos sociais específicos, acesso a recursos territoriais (água, terra, floresta) “[...] imprescindíveis para a reprodução social e a manutenção de sua identidade coletiva.” (SILVA, 2013, p.563). Esta última apresenta um caráter conflituoso em sua base, considerando a negligência e a precariedade intencional de mecanismos, por parte do Estado, da gestão da posse de seu território, já que o país permanece como uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo.

Tais tipologias servem apenas como um exercício na construção de uma categorização analítica das políticas públicas que partem de uma abordagem territorial em seus marcos constitutivos. “Neste sentido, haverá ações que poderiam, por exemplo, ser classificadas em mais de um tipo, a julgar pela maneira que se utilizam da abordagem territorial para sua intervenção.” (SILVA, 2013, p. 565).

O que se pode identificar, em todas as tipologias apresentadas pelo autor, é que interesses contraditórios, simbólicos, econômicos e identitários se mesclam à abordagem territorial para a implantação e ou implementação das políticas públicas.

O discurso da racionalidade dos gastos públicos, assim como a privatização e a redução das políticas sociais como grande estratégia do Estado desde os fins dos anos de 1970, andam em descompasso com o avanço do capitalismo maduro e as expressões da Questão Social. A necessidade imposta pelo capital, de cobrar do Estado o reequilíbrio das contas públicas, sem se preocupar com as políticas sociais, se mostra uma questão importante, ao se pensar e planejar ações estatais. O Estado precisa dar respostas às demandas sociais e, ao mesmo tempo, estar comprometido com interesses dos grupos hegemônicos, com intencionalidades claras e nocivas à compreensão de direitos.

Os atuais debates no cenário político nacional ocorrem justamente nesse sentido, de responsabilidade fiscal, redução ou reorganização de políticas de cunho social, dificultando assim o acesso às mesmas e, desse modo, reduzindo gastos, além de, por outro lado, buscar formas de fomentar o setor privado, produtivo ou especulativo. (TEIXEIRA; FREIRE, 2017, p. 29).

Assim, as demandas sociais são colocadas de lado, em detrimento das questões impostas pela economia. Os conflitos são estabelecidos exatamente nessa falta de diálogo entre políticos, seus partidos, empresários, organizações, movimento sociais, sindicatos, todos que são afetados pelas decisões (ou pela falta delas) de políticas públicas geridas pelo Estado.

Ações de políticas públicas, nos territórios, são capazes de minimizar as desigualdades socioespaciais, desde que tragam serviços públicos que tenham consistência para a população

que neles habitam ou sobrevivem. Essa afirmativa demonstra a importância do conhecimento do território, quando da implementação e da execução de política. É o uso do território e sua relação com a intervenção do Estado, através de políticas (públicas) sociais que podem prescindir de ensinamentos sobre o espaço geográfico e o território usado.

Para Steinberger (2013), a inseparabilidade entre Estado, território e políticas públicas formam uma trilogia relacional, já percebida nos marcos legais das políticas públicas, sejam eles: Leis, Resoluções ou Cadernos de Orientações. Porém, é necessário pesquisar como isso se dá na prática, ou seja, na execução das políticas. Dessa forma, o conceito miltoniano de território usado permite identificar os usos, os usuários e os conflitos que emergem dos usos do território.

O território como uma estratégia do Estado para planejar políticas (públicas) sociais passa a compor o ciclo básico de formulação, implementação e avaliação dos serviços sociais. O território, neste sentido, se transforma em um instrumento de gestão pública. Dessa forma, é um instrumento estritamente dinâmico, que exige conhecimento profundo das transformações societárias, de suas territorialidades existentes, para que possa, de fato, surtir efeitos sobre a produção do espaço e da ação estatal. É na formulação das políticas (públicas) sociais e na elaboração de um bom diagnóstico sobre determinado território que existe a grande possibilidade de debater a abordagem territorial e sua complexa rede de relações, de poder e de conflitos.

O uso da abordagem territorial, nas políticas públicas, é desafiador, sobretudo, quando analisamos a realidade social brasileira, em um contexto de pobreza e desigualdade no interior destes territórios heterogêneos, completamente distintos entre si, com a incidência de vários tipos de conflitos sociais, que sofrerão interferências das estruturas de poder local e nacional estabelecidos, seja do Estado ou de outras verticalidades existentes. Permitir aos sujeitos, que usam o território, se empoderar de seu espaço, através da participação, informação e conhecimento, é também uma estratégia a ser utilizada pelas políticas públicas, a fim de tornar as relações mais horizontalizadas, ao mesmo tempo em que seja produzido um espaço de direitos.

No cotidiano das ações de gestão das políticas públicas e de planejamento estatal, território e proximidade podem ser interpretados de forma autoexplicativa, como simples ferramenta de trabalho, como uma compreensão evidente. Contudo, há uma necessidade de desvelar seus sentidos, de forma a interpretá-los e problematizá-los.

Neste capítulo, refletimos sobre elementos que inter cruzam o debate sobre Estado, políticas públicas (sociais) e território, no sentido de perceber a conexão entre eles, a condução

dada e os desafios estabelecidos. No próximo capítulo, a proposta é reconhecer os aspectos históricos de construção da política pública de Assistência Social, como ela se transforma em política de direito e de seguridade social, seus avanços e retrocessos, bem como a forma como a abordagem territorial é introduzida e em que perspectiva, do ponto de vista legal, normativo e operacional.

2 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- PNAS/2004: ASPECTOS HISTÓRICOS

A história das políticas sociais brasileiras, em especial, a política de assistência social, pode ser registrada por avanços e retrocessos. Nesse sentido, é impossível analisá-las sem contextualizá-las em seu tempo e espaço. Em síntese, é possível afirmar a existência de quatro períodos importantes que demarcam a assistência social. São eles: o período pré-LOAS, que se inicia no primeiro governo de Getúlio Vargas e se estende até 1993; o período pós-LOAS, período intermediário de 10 anos de lutas, em meio às propostas de redução do Estado. O terceiro momento, que seria de 2003 até 2016, é o período denominado de Desenvolvimentismo social. E, por último, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, um novo momento de retrocesso vem sendo sucedido, por meio de medidas antidemocráticas, que trazem grande preocupação com o futuro das políticas públicas.

Embora não se trate de um trabalho historiográfico, não podemos nos furtar a contextualizar historicamente como as políticas sociais serão edificadas, haja vista que trazem, em seu bojo, reflexos de tais períodos.

A Revolução de 1930, no Brasil, configura o golpe de misericórdia na crise da República Oligárquica (1894-1930) - iniciada na década de 1910, com a Campanha Civilista, liderada por Ruy Barbosa contra Hermes da Fonseca e agudizada na década de 1920, sob a égide do tenentismo, da Semana de Arte Moderna e da Fundação do Partido Comunista Brasileiro. Tal marco trouxe, ao poder, Getúlio Vargas, responsável por organizar, de outro modo, a burocracia do Estado, ao mesmo tempo em que incorpora novos patamares para a cidadania no Brasil.

A chamada Era Vargas (1930-1945) se divide em três momentos: Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945). O Governo Provisório se associa à ideia de reestruturar a vida política do país, em meio a muitas incertezas, haja vista a presença dos efeitos da Grande Depressão como consequência da crise de 1929. São dois os norteadores que definem o processo político entre 1930 e 1934: o movimento tenentista e a luta entre o poder central e os grupos regionais.

Os “tenentes” propunham que as demandas das várias regiões do país fossem atendidas de maneira mais harmônica. Ademais, também idealizavam a instalação de uma indústria básica e a adoção do voto secreto, visando construir um governo federal centralizado e estável, assim como o prolongamento da ditadura de Vargas.

Mesmo obtendo o apoio de algumas parcelas do setor agrário, da classe média e dos operários, os “tenentes” tiveram contra si grande parte da população de São Paulo, que defendia a constitucionalização do país e, como medida transitória, havia a exigência da nomeação de um interventor civil e paulista. Diante da inércia de Vargas, as oligarquias locais convocaram o “povo paulistano” a lutar contra o governo federal e, a partir daí, teve origem a denominada Revolução Constitucionalista de 1932.

Ao final do movimento, as forças de oposição foram vencidas. Contudo, o governo percebeu que não poderia governar deixando de lado a elite paulista e convocou eleições para a Constituinte. Ao longo de 1933, o tenentismo se enfraqueceu, e várias figuras militares do governo perderam espaço político.

As eleições para a Assembleia Nacional Constituinte foram realizadas em maio de 1933 e, em 14 de julho de 1934, a Constituição foi promulgada, tendo como modelo inspirador a Constituição alemã de Weimar. No dia 15 de julho de 1934, Getúlio Vargas foi eleito presidente da República pelo voto indireto da Assembleia Nacional Constituinte.

Em 1934, início do governo Constitucional, uma ampla gama de reivindicações operárias e uma série de greves em regiões do Rio, São Paulo, Belém e Rio Grande do Norte foram intensificadas. Paralelamente, ganharam notoriedade as campanhas contra o fascismo, culminando com violentos choques entre anti-fascistas e integralistas em São Paulo. A reação governamental veio em forma de repressão, a partir da criação, no início de 1935, da Lei de Segurança Nacional (LSN).

Por outro lado, os comunistas e os “tenentes” de esquerda preparavam o lançamento da Aliança Nacional Libertadora (ANL), agremiação que tinha um projeto audacioso, visto que era favorável à reforma agrária, a revolução por meio da luta de classes e a luta contra o Imperialismo. Esse grupo promoveu uma tentativa de golpe contra o governo de Vargas, a Intentona Comunista. No entanto, devido à falha de articulação, foi controlada e fechada pelo governo. Com o pretexto de uma “ameaça comunista”, arquitetada pelo Plano Cohen, Vargas anulou a nova eleição presidencial que deveria ocorrer em 1937, anulou a constituição de 1937, dissolveu o Poder Legislativo e passou a governar com amplos poderes.

Inaugurado em 1937, o Estado Novo duraria até 1945, momento em que ocorreu o fortalecimento da plena inclinação centralizadora do governo, com o fechamento do Congresso Nacional e a outorga de uma nova Constituição, influenciada pela Carta Del Lavoro de Benito Mussolini. No que tange ao aspecto socioeconômico, o Estado Novo pode ser delineado como uma aliança da burocracia civil e militar e da burguesia industrial, com a finalidade imediata de promover a industrialização do país, sem fortes abalos sociais.

A partir de novembro de 1937, Getúlio Vargas censurou os meios de comunicação, perseguiu e prendeu seus adversários políticos, criou a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e outras medidas de política trabalhista. É interessante perceber que, embora o Estado Novo tenha sido arquitetado como um Estado que deveria durar muito tempo, ele não chegou a oito anos, devido a contradições, como, por exemplo, a inserção do Brasil no quadro das relações internacionais, com a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial contra os países do Eixo.

É no contexto desse conflito armado que o período pré-LOAS se estende. Marcado, sobretudo, por ações assistencialistas, muitas vezes ligadas ao primeiro damismo, com legitimidade de ação estatal, é implantada através de programas e projetos clientelistas. As ações de assistência social, em toda a era Vargas, foram executadas pelas primeiras damas em todos os entes federados. Portanto, entendia-se que as questões de enfrentamento à pobreza poderiam ser resolvidas sob a intervenção da esposa caridosa do presidente, do interventor estadual ou do prefeito, desconsiderando a pobreza como um problema estrutural do sistema capitalista.

É no governo Vargas que a Legião Brasileira de Assistência (LBA) é instituída, tornando-se ícone das ações sociais do Estado. Com o objetivo de assistir às famílias dos pracinhas que foram para a guerra, em 1942, e atender à população pobre, sobretudo, com programas materno-infantil de caráter extremamente assistencialista, essa instituição deixou marcas profundas na forma de conceber a assistência social no Brasil (COUTO, 2006, p.103).

Tal prática era exercida também por deputados e senadores que, através de recursos públicos de subvenções sociais alocados na LBA, indicavam entidades filantrópicas para recebimento de recursos financeiros. Assim, os recursos eram pulverizados em todo o país, sem o menor controle e sem organização dos tipos de serviços, programas e projetos que deveriam ser financiados para a execução de ações na área social. Várias ONGs, apadrinhadas por políticos, tinham suas ações financiadas por recursos da LBA. Essa é a configuração da assistência social no período pré-LOAS, financiada pelo Estado e executada por entidades filantrópicas, muitas vezes de caráter religioso e político-partidário. A responsabilidade estatal se dá apenas sobre a forma de parcos recursos financeiros, ficando as entidades com autonomia sobre a execução dos serviços, sem diretriz, organização, fiscalização ou regulação sobre o objeto do convênio.

No período liberal e populista (1946-1964), ocorreram mudanças na realidade social, devido a inúmeras transformações de nível econômico e político, vinculadas ao processo de urbanização e industrialização do país, além da abertura ao capital internacional. Cabe citar,

também, a ação estatal de construir uma infraestrutura e fornecer subsídios para a atração de empresas, com vistas a enrijecer a continuidade da expansão capitalista, fruto da opção desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek.

A política econômica do mandato do presidente JK foi marcada pela aceleração não apenas da industrialização, mas, sobretudo, pelo aumento da dívida externa, ocasionado pelo crescimento exponencial de empréstimos estrangeiros e pela elevação do índice de inflação que, conseqüentemente, promoveu um grande fluxo migratório, principalmente da região nordeste, em direção ao Centro-Sul. Com efeito, percebemos que a opção por essa ótica desenvolvimentista, delineada no Plano de Metas, agravou as expressões da Questão Social, como a pobreza, miséria, desnutrição, mortalidade infantil, dentre outros, que se maximizaram com o regime civil –militar, inaugurado em 1964.

No tocante aos aspectos históricos da época, não se pode perder de vista que estávamos vivendo, desde a Doutrina Truman de 1947, a Guerra Fria, que inaugurou a divisão do mundo entre duas esferas de influência: a capitalista, lideradas pelos Estados Unidos da América; e a Socialista, pela União Soviética. Em tal momento de bipolarização mundial, não é difícil compreender que a tensão que recaía sobre o Brasil precedente ao Golpe de Estado de 1964 e se associava à disputa ideológica, entre “capitalistas e comunistas”.

Dessa forma, analisando o governo de João Goulart (1961–1964), que vivia a crise do modelo populista inaugurado por Vargas, seu antagonista, na verdade, o enxergavam como a ameaça comunista. Tal visão se torna mola propulsora para um dos mais importantes motivos para o Golpe realizado em Março de 1964, utilizando-se da justificativa de abuso de poder por parte do então presidente.

Em que pese a concentração de renda, a crise econômica e a crise política, observamos, por parte dos governos populistas do regime liberal de 1946 até 1964, uma política de assistência social totalmente centralizada no executivo federal e desconectada da realidade dos municípios e da necessidade da população de baixa renda ou de renda nenhuma. Além disso, tal política foi desenvolvida a partir de valores morais, de forma fragmentada e parcelada, sem unicidade, não havendo, assim, diretriz no desenvolvimento do trabalho social.

Trata-se, dessa forma, de uma ação social voltada aos segmentos mais pobres e vulneráveis da população. Nessa perspectiva, a assistência social, segundo Yasbek (2006) é “[...] percebida como benevolência paliativa, renegada como secundária e marginal ao conjunto das políticas, não é sequer apreendida como política social pública, apresentando-se, conseqüentemente, sem efetividade diante de seu objeto.” (YASBEK, 2006, p.49).

A inexistência de uma política mais ampla, que contenha objetivos claros e que esteja na conformação de direitos sociais, é elemento significativo no período pré-LOAS. Nesse momento, havia ações de cunho emergenciais e circunstanciais, bem como a distribuição de provisões materiais, de cestas básicas, material de construção e cobertores. Tais exemplos comprovam que tais iniciativas tinham um caráter duvidoso e clientelista.

Segundo Couto (2006), até 1964, a assistência social tinha como sua ação principal o Programa de Alimentação para Gestantes e de Alimentação Escolar. E tais iniciativas se mantiveram durante toda a ditadura civil militar, período marcado por supressão de direitos políticos e civis, mas que manteve esse tipo de Programa, cujo caráter pontual, moralista e repressor era evidente.

Já sob a égide do regime civil militar, que vigorou até 1985, mudanças ocorreram, com a finalidade de estruturar uma base para os anos de chumbo e em face da continuidade de uma política econômica calcada na concentração de renda e no estímulo ao capital estrangeiro, o chamado “milagre brasileiro”. Tivemos, em dezembro de 1964 (BRASIL, 1964), a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), uma entidade autônoma administrativa e financeiramente e com as funções do antigo Serviço de Assistência ao Menor. Em 1969, o decreto-lei nº 593, transformou a LBA de associação civil, em fundação pública. Já a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971 (BRASIL, 1971) garantiu assistência ao trabalhador rural, através do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural. Foram salvaguardados direitos, como: aposentadoria por idade avançada e por invalidez; pensão; auxílio-funeral; e serviços de saúde, sem a necessidade de comprovar tempo de contribuição.

No período de início da abertura política, o regime instituiu, no dia 1º de maio de 1974, mudanças no Ministério do Trabalho e da Previdência Social, desmembrando-o em dois: o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência e Assistência Social. Este último, de maneira pioneira, incorpora, entre suas funções principais, a proteção social e a prestação de auxílios materiais e educacionais de cunho assistencial. No mesmo ano, em dezembro, a Lei nº 6.179 (BRASIL, 1974) salvaguarda o amparo previdenciário para maiores de 70 anos de idade e para inválidos (definitivamente incapacitados para o trabalho). Além disso, em 1977, é criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, através da Lei nº 6.439 (BRASIL, 1977).

É importante salientar, como já dito anteriormente, que, dessa forma, o regime civil-militar construiu um paradigma calcado na criação e extensão de benefícios assistenciais e de implementação de programas nacionais, de cunho social, para aumentar a sua base de apoio. Os segmentos contemplados, no referido período, foram: o trabalhador rural (aposentadoria por

tempo de serviço e por invalidez, pensões e auxílio-doença), idosos, maiores de 70 anos e inválidos (Renda Mensal Vitalícia), pessoas com deficiência e famílias muito pobres (através da LBA), principalmente crianças e adolescentes destituídos do amparo familiar ou envolvidos em atos infracionais. No entanto, no período, ainda havia exigência de inserção do sujeito como trabalhador para o acesso à maioria dos direitos sociais, só garantidos pela via do trabalho.

Com a denominada “crise do petróleo”, na década de 1970, os investimentos estrangeiros, no país, sofreram ampla retração, gerando uma queda significativa no crescimento econômico. Esses elementos, associados a uma eliminação da oposição mais radical, foram os responsáveis pela abertura política lenta, gradual e segura, que, aos poucos, devolverão poder aos civis, cabendo aos militares o controle do processo.

A grande mobilização social, ocorrida na década seguinte, de lutas sociais intensas, culminou na eleição de Tancredo Neves e de seu vice, José Sarney, para dirigirem os rumos da nação. A morte inesperada de Neves, antes da posse, coloca um antigo aliado dos militares no poder, José Sarney, que teria como objetivos o combate à inflação e a remoção jurídico-política de todo entulho autoritário dos anos de chumbo.

Focando na redemocratização, a promulgação da chamada “Constituição Cidadã” foi um marco para o país, em termos de direitos civis, políticos e sociais. A Constituição Federal (CF), de 1988, inscreve, em seu texto, pela primeira vez, a assistência social como política pública de seguridade social, contradizendo seu caráter subsidiário e pontual.

Porém, somente no governo Itamar Franco, surgido em um momento de introdução da agenda neoliberal no Brasil, também por programas populistas e de crise política ampla, devido ao impeachment de Fernando Collor de Melo, é que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é aprovada, em dezembro de 1993. Passaram cinco anos entre a CF/1988 até aprovação da Lei Complementar, que dava corpo aos artigos 203 e 204⁵, na direção de qualificar a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. O grande desafio, posto pela LOAS é o rompimento com a cultura de práticas conservadoras, patrimonialistas e de primeiro damismo, tão presente na história da assistência social brasileira.

5 Os artigos 203 e 204 da CF definem que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social”. Os objetivos da assistência social são: I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- o amparo às crianças e adolescentes carentes; III- a promoção e integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Os artigos estabelecem, também, o financiamento das ações governamentais, a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas.

Com o passar do tempo, em meados da década de 1990, foi implantada uma nova política monetária, que seria a “salvação” e a retirada do país de um quadro crônico de declínio econômico, o Plano Real. Juntamente com um aprimoramento da nova visão política, já introduzida por Collor, entrava em cena o auge do período político Neoliberal, em que o Estado tem, como missão, garantir estabilidade às empresas privadas, para que elas pudessem proporcionar o crescimento econômico.

A partir dessa tomada de decisão política e monetária, o Brasil iniciaria um novo passo em seu desenvolvimento, na medida em que o principal papel era equilibrar as variáveis macroeconômicas, que seriam as taxas de desemprego, inflação, juros e produção. Tal comportamento perpetuou durante quase todo o mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), isto é, entre os anos de 1994 até o final de 2001.

Vale ressaltar que o Plano Real não foi realmente o que se esperava e desejava, uma vez que não foi capaz de tirar o País da linha de risco e, tampouco, obteve o crescimento e desenvolvimento aguardado, mesmo apresentando o valor igualável ao Dólar.

Fernando Henrique Cardoso enfatizou, em um pacote denominado Plano Diretor da Reforma do Estado, o discurso de que modernizar o país era necessário. Porém, o direito social da assistência social, conquistado na CF/1988 e promulgado através da LOAS/1993, não foi efetivado. Ao contrário, foi perdido, mediante o primeiro damismo de Ruth Cardoso.

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrando no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos. (COUTO *et al.*, 2010, p.34).

Na Reforma do Estado, proposta por FHC, de orientação neoliberal, com a priorização dos ditames da economia mundial, em detrimento dos direitos sociais, sob o discurso da solidariedade e da responsabilidade social, o dever do Estado passa a ser compartilhado com o terceiro setor. Nesse sentido, a sociedade civil, através das ONGs, é chamada a resolver os problemas sociais. O sinônimo da solidariedade, neste período, é o do voluntariado. Dessa forma, o governo usa o discurso de que, sozinho, não conseguiria resolver o problema da pobreza e clama o apoio da sociedade civil para partilhar, com ele, tal dever, sobretudo em programas que tinham como meta erradicar a fome e a miséria.

Ainda que a assistência social, como Lei, suscitasse o direito à proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice, caberia ao Programa de Combate à Fome e a Miséria e ao Programa Comunidade Solidária, do governo FHC, afastar o papel do Estado como provedor da proteção social e aproximá-la da sociedade civil, o que se denominou, no período, de refilantropização da assistência social. O caráter pontual e de primeiro damismo persistia na organização da política de assistência social, que focalizou suas ações nos chamados Bolsões de Pobreza.

Outro elemento que merece destaque, no governo de FHC:

[...] diz respeito à implantação dos programas de transferência de renda com condicionalidades (como Bolsa-Escola, Bolsa-alimentação, Vale-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, através de critérios restritos de elegibilidade e de distribuição de benefícios ínfimos. (SOUZA, ANTINARELLI, PAULA, SILVA, 2012, p.17).

Assim, a assistência social, no governo FHC, se pautou nos programas de transferência de renda como forma de proteção social, em uma conjuntura de desemprego, crescimento do mercado informal de trabalho, caracterizado pela precarização e instabilidade, aumento da violência, da pobreza e da desigualdade social.

Se compararmos as características presentes da assistência social no período anterior à LOAS (do primeiro governo Vargas até FHC), embora a Lei estivesse investida e robusta, em relação aos direitos socioassistenciais, na prática governamental, em qualquer das esferas, o que se via era o contrário. O marco que separa a promulgação da LOAS, no ano de 1993, é meramente ilustrativo, já que convivemos com características do assistencialismo até os dias atuais.

As características identificadas, na política de assistência social, voltadas para ações de filantropia, de ajuda ao pobre, em regime de compensação, ainda persistem. Há, assim, programas e ações pontuais, esporádicas e com fins eleitoreiros, tendo como materialização a doação de cobertores, cimento, cestas básicas. Tais produtos geralmente são doados em momentos de calamidades públicas e de tragédias. Tal prática ilustra a perspectiva de um discurso em que o direito se rende às necessidades pontuais e emergentes.

Os problemas enfrentados, durante a crise econômica no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a evasão de dólares e a recessão, reavivou antigas questões políticas, que marcaram a recente experiência democrática no país. Estávamos diante de amplo impasse de uma democracia plena, em que os problemas de ordem social e econômica não pareciam ter

uma clara via de solução. As esquerdas tentavam, desde o início da Nova República, chegar ao poder executivo no âmbito federal, como uma alternativa para a população brasileira.

O Partido dos Trabalhadores, inserido no novo sindicalismo do final do regime militar, construiu uma trajetória de resistência, junto às classes trabalhadoras, tendo, à frente, a liderança de Luís Inácio Lula da Silva. Sem nenhuma dúvida, era um dos maiores partidos de oposição da época. Durante os processos eleitorais, acabou conquistando alguns governos em esfera estadual e municipal, construindo uma base que tentava alavancar o antigo desejo de colocar Lula à frente da presidência.

No ano de 2002, o sonho de um mandato popular e de uma nova esperança ao povo brasileiro finalmente colocou o antigo sindicalista no cargo de presidente da República Federativa do Brasil. Os desejos de mudança tomavam conta das expectativas em torno daquele novo presidente. Contudo, é importante salientar que o tom da esquerda que chegou ao poder em 2003 era bem mais reformista do que revolucionário.

No aspecto econômico, por exemplo, Lula deu continuidade a diversas posturas anteriormente adotadas no governo FHC. Essas medidas conservadoras na economia também se somaram ao espaço com os programas sociais de seu governo. Um grande número de programas assistenciais e a manutenção e investimento dos programas de transferência de renda para a população empobrecida, advindos do governo FHC, sustentavam o caráter popular do governo Lula. Os mais exaltados chegavam a acusá-lo de populismo, rejeitando amplamente seu governo. Em meio a tantas expectativas, o governo se preocupava em buscar o desenvolvimento, sem que, para isso, tivesse que adotar medidas de grande impacto.

Considerando o objeto da pesquisa em tela, é importante salientar que é no governo de FHC que questões como a reforma do Estado e a efetivação do processo de descentralização administrativa são imperativos, influenciadas por modelos de gestão pública advindos da Europa. Nesse sentido, a abordagem territorial chega como alternativa à organização das políticas públicas brasileiras. Entretanto, é no Plano Plurianual (2004-2007) que o governo Lula apresenta vários programas que se sustentam nesta abordagem, a partir da definição de territórios prioritários para investimentos das ações estatais e da criação de estruturas administrativas para geri-los.

O período intermediário, entre a promulgação da LOAS (1993) e a IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, que deflagra a implantação do SUAS, pode ser considerado como momento de amadurecimento para assistência social. As determinações trazidas pela LOAS vão paulatinamente reordenando uma nova estrutura de política pública, mas ainda pontual e fragmentada e que contam com experiências de municípios como Belo

Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo⁶. Estas, por sua vez, iriam influenciar as propostas da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, já incorporando a perspectiva territorial como novo eixo a ser considerado na organização dos serviços socioassistenciais (LINDO, 2015).

Algumas prerrogativas da LOAS foram aos poucos sendo incorporados pelos gestores, sobretudo nos municípios. Um exemplo é o Sistema Descentralizado e Participativo, em que todos os entes federados foram obrigados a instituir seus Planos de Assistência Social, seus Fundos para alocação de recursos públicos e seus conselhos, como instâncias de participação e fiscalização da política de assistência social em todos os âmbitos de governo.

Dessa forma, a norma regulamentar consolida a descentralização político administrativa, que vai mais adiante culminar no processo de territorialização do SUAS. Ainda reforçando os preceitos da CF de 1988, que afirma a necessidade de avaliação e proposição das políticas sociais pela sociedade civil, a cada dois anos, desde 1993, a assistência social conta com um fórum de controle social. Isso se dá através das Conferências de Assistência social, em que trabalhadores, prestadores de serviços, usuários e gestores municipais são chamados, em todos os entes federados, para avaliar e discutir a assistência social, suas diretrizes e caminhos a serem percorridos.

O presidente Lula, ao assumir o governo em 2002 e promover a Conferência Nacional de Assistência Social daquele ano, teve o propósito de fortalecer as políticas sociais e dar ênfase à efetivação da política de assistência social, até como forma de manter o apoio político recebido pela classe trabalhadora durante as eleições. Para edificar seu objetivo, criou o Ministério de Desenvolvimento Social - MDS em 2004 e integrou as ações do antigo Programa de Combate a Fome e a Pobreza nesta mesma pasta.

Segundo Lindo (2015):

Longe de ser uma contradição em termos, trata-se de uma ação política muito bem concatenada: a nova onda de desenvolvimento não poderia efetivar-se sob a situação insustentável de desigualdade social atingida no início do século XXI, produzida por séculos de exclusão, inclusão precária e desprezo

⁶O Mapa de Exclusão/ inclusão, na cidade de São Paulo, foi elaborado no ano de 1991. E, a partir de informações qualitativas e quantitativas, produziu índices territoriais que hierarquizavam os distritos da cidade de São Paulo quanto ao grau de exclusão/inclusão. Esses índices expressavam o grau de exclusão e inclusão das condições de vida das pessoas, com relação aos territórios onde viviam. Já nas experiências do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte, foram implantados equipamento estatais de atendimento da assistência social próximo a bairros pobres e favelas, evidenciando a necessidade de aproximação entre o cidadão e os serviços socioassistenciais.

do Estado pelos pobres: uma das estratégias foi o fortalecimento das políticas sociais. (2015, p. 81).

Entre 2002 a 2006, temos o período denominado de Desenvolvimentismo Social, caracterizado por ampliação dos quadros da máquina do Estado, abertura à participação popular através de conselhos, grupos de trabalho, fóruns para formulação das políticas públicas e o retorno do planejamento governamental como ferramenta de gestão das políticas públicas. É neste cenário que temos o grande avanço da política de assistência social como direito, organizada e planejada a partir do SUAS.

Ainda que no governo Lula a assistência social tenha avançado consideravelmente, é importante sinalizar que seu crescimento e organização, sobretudo com relação ao financiamento de serviços socioassistenciais, deixou muito a desejar. Tal realidade lhe conferiu muitas críticas e questionamento sobre o caráter ambíguo de seu governo, que embora tenha investido na área social, nas políticas de saúde, assistência e educação, dentre outras, “[...] não só continuou com a política de ajuste macroeconômico do governo FHC, como a intensificou [...]” (LINDO, 2015, p.79).

De 2011 a 2016, o governo federal é assumido pela presidenta eleita Dilma Russelff. Dando continuidade ao legado de Lula, continua a manutenção de todos os programas, serviços e projetos da política de assistência social. Porém, no mundo, o sistema capitalista passa por mais uma de suas recorrentes crises mundiais. Embora Dilma tenha se esforçado para conter a crise, aumentando investimento em infraestrutura, através do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2, reduzindo taxas de juros e facilitando o crédito, tais medidas não foram capazes de superar a crise econômica. Aliado às manifestações de 13 de junho e a vários casos de corrupção no governo, é realizada uma grande negociação entre a Câmara e o Senado para seu Impeachment.

Após a destituição de Dilma, quando o então vice-presidente assume o cargo de presidente da república, após aceitação pelo senado federal do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, um novo momento de retrocesso vem sendo sucedido por medidas antidemocráticas, que trazem grande preocupação com o futuro das políticas públicas (sociais). O governo Temer inicia seu mandato extinguindo pastas ministeriais de grande relevância para a classe que vive do trabalho. Dentre elas, pastas de Direitos Humanos, de Direito das mulheres e de Igualdade Racial. Tais questões implicam, sobretudo, em ações voltadas para minorias sociais.

A aprovação do Projeto de Emenda Constitucional- PEC 241, que congelou os recursos públicos do orçamento fiscal e da seguridade social por 20 anos, sem possibilidade de negociação com a sociedade, mostra que tempos áridos deverão ser enfrentados pelas políticas públicas Brasil afora. Tal medida tem impacto direto na política de assistência social, que sempre foi avaliada como residual, quando comparada com a educação e com a saúde, por exemplo. Vimos, durante essa exposição, que os investimentos públicos, realizados em determinado território, podem permitir outras possibilidades, sobretudo nos territórios em que o conflito, a violência e a ausência de políticas sociais são presentes. Porém, para a realização de políticas públicas territorializadas e estatais, é necessário um acordo e uma negociação, a fim de garantir recursos para a sua efetivação, para que, de fato, em um processo de descentralização, possa produzir espaços mais equânimes.

Esse é o contexto que envolve a implantação do SUAS no país. Avanços, com relação às normas, leis e regulações. Existem dificuldades em sua execução, por questões de ordem do fundo público, atrelado à economia internacional, cultura política, falta de informação e formação de seus operadores. Muito foi feito, sobretudo nos últimos 12 anos. Porém, outros desafios precisam ser superados. Aqui, nos deteremos à perspectiva territorial no SUAS, como elemento de construção de sujeitos políticos em seus territórios, suas territorialidades e potencialidades na garantia de direitos sociais.

Até o momento, buscamos identificar aspectos históricos que nos auxiliem na compreensão dos avanços e retrocessos na construção da política de assistência social. No subitem 2.2 do mesmo Capítulo, o segundo passo é refletir sobre a organização da PNAS/2004, que traz a discussão socioterritorial. Para isso, faremos uma leitura do documento, entendendo como se dá sua organização e sua potencialidade, a partir de uma leitura crítica.

2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL- PNAS/2004

O SUAS ressignifica o processo descentralizado contido na LOAS. É a materialização da descentralização, expressa através de uma proposta de organização desta política pública em seu processo de amadurecimento e consolidação, ainda que em um ambiente de retração dos gastos públicos. A assistência social encontra fôlego para, através de seus atores, sobretudo os trabalhadores da área, expressar, na PNAS/2004, a direção social necessária que contraponha a hegemonia neoliberal.

A PNAS/2004 traz um novo detalhamento das atribuições e responsabilidades de cada ente federado e de sua relação com o sistema, principalmente através do repasse de recursos

aos fundos públicos. Dentre as atribuições de cada ente, se estabelece a obrigatoriedade de implantação de equipamentos estatais de assistência social em todos os municípios brasileiros.

A partir do pressuposto da descentralização, o território em que as famílias vulneráveis residem é o local privilegiado de instalação dos equipamentos dos serviços, evidenciando um novo olhar sobre a importância das desigualdades socioterritoriais em sua configuração. A própria dinâmica no quadro demográfico brasileiro também aponta necessidades de intervenção nos territórios. Diversos fatores indicam a reconfiguração dos territórios, na execução das políticas sociais, das ofertas socioassistenciais e também das políticas urbanas. São eles: a redução da taxa de natalidade, a mulher como provedora da família, o aumento da população idosa, da população de rua, da indigência, da pobreza, do número de desempregados, ou das pessoas sem ocupação, da baixa escolaridade, dos fluxos migratórios. A proximidade com a população vulnerável e as ausências e privações no território seriam elementos necessários para o planejamento e execução dos serviços de CRAS, CREAS e Centro POP.

Quem necessita dessa política? Quantos são? Onde se localizam? Quais políticas sociais estão presentes e quais ausentes nestes territórios? É na busca dessas respostas que a abordagem territorial é explicitada, através de uma nova função estabelecida na Norma Operacional Básica-NOB⁷, a Vigilância socioassistencial.

Conhecer de forma objetiva e profunda as necessidades da população e a organização e dinâmica dos territórios é imprescindível para a consolidação de uma política de assistências social capaz de contribuir para a redução das desigualdades e de assegurar proteção social a todo cidadão que dela necessitar, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS. Da mesma maneira, é imprescindível planejar, monitorar e avaliar as ações executadas pela área, analisando criticamente seu grau de adequação às necessidades das populações e territórios, assim como padrões de qualidade e condições de acesso. Estes desafios que constituem a agenda da Vigilância Socioassistencial, precisam ser enfrentados para que continuemos avançando na implementação do SUAS. (BRASIL, 2013, p. 11).

7A Norma Operacional Básica- NOB da assistência social consiste em uma espécie de regime geral próprio da gestão da política. A NOB \2004, conhecida também como NOB SUAS, disciplina a gestão pública da assistência social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federados, em consonância com a CF de 1988, a LOAS de 1993 e as legislações complementares a elas aplicáveis. Seu conteúdo estabelece: a) caráter do SUAS; b) funções da política de assistência social para a extensão da proteção social brasileira; c) níveis de gestão do SUAS; instâncias de pactuação e deliberação que compõe o processo democrático de gestão do SUAS; financiamento e regras de transição. É importante destacar que, desde a LOAS, já houve aprovação e três NOBs, em 1998, em 2004 (NOB/SUAS) e a última de 2012, todas com objetivo de regulamentar a gestão da assistência social.

Ao refletir sobre quem é o público da assistência social, é necessário pensar sobre o reconhecimento das vulnerabilidades e riscos sociais, sua relação com a exclusão social e das dimensões territoriais que lhes são apresentadas.

Segundo Melazzo e Magaldi (2014, p.16):

As imbricações entre as exclusões sociais e a dinâmica territorial podem ser apresentadas por variados caminhos, desde aquelas que tratam de definir os diferentes lugares onde se materializam situações específicas de exclusão, até aquelas que buscam na própria produção do território as condições objetivas e subjetivas de suas trajetórias. Devem ser elucidadas tais imbricações, portanto, buscando os vínculos entre território e desigualdades ou, colocando de uma maneira mais direta, reconhecendo que a produção territorial é também produção social.

A proposta de construção dos territórios socioassistenciais na PNAS parte da organização dos municípios através dos CRAS, CREAS e Centro POP, com áreas de abrangências definidas e determinadas pelos respectivos órgãos gestores municipais, responsáveis pela vigilância socioassistencial, e que a partir de suas localizações, “[...]devem constituir-se em equipamentos potencialmente transformadores de condições institucionais, produzindo territórios de direitos, garantidos pelo Estado.” (MELAZZO, MAGALDI, 2014, p. 14).

Em outra escala, a PNAS utiliza a caracterização dos municípios brasileiros, de acordo com seu quadro demográfico, associado aos indicadores socioterritoriais, disponibilizados a partir dos dados censitários do IBGE. Tal caracterização tem de relevante o fato de, quanto maior a concentração populacional, maior a necessidade de considerar as diferenças e desigualdades existentes entre variados territórios de um município, de uma região, ou de um bairro. No caso brasileiro, dada a diversidade das condições históricas, geográficas, econômicas e culturais, é desafiador haver classificações.

Certamente o tamanho demográfico tem sua importância na delimitação das cidades e municípios, uma vez que o fato aglomeração que pode ser tomado a partir do tamanho populacional, acaba por indicar as complexidades das formas, processos e conteúdos da produção destes espaços, mas não pode ser o principal. As cidades não estão isoladas, encontram-se hierarquizadas em uma rede, a partir de relações com outras cidades ou com o espaço rural, sejam aqueles próximos, imediatos ou aqueles distantes (LINDO, 2015, p.100).

Com base no IBGE⁸ e agregando análise de outros estudos realizados pelo Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais⁹, bem como do Centro de Estudos da Metrópole sobre desigualdades intraurbanas¹⁰ e o contexto específico das metrópoles, tem-se a organização dos municípios brasileiros (BRASIL, 2004).

O quadro 1, a seguir, apresenta a síntese das principais características presentes na divisão e organização dos municípios, de acordo com seu porte e tamanho. Esse quadro é importante, sobretudo porque é ele que vai determinar o cofinanciamento do governo federal e dos estados e também o tipo e o número de equipamentos estatais que cada município deve implantar.

Quadro 1 - Características para implantação do equipamento de CRAS, segundo classificação dos municípios por tamanho da população

(continua)

Tamanho e porte do município	Características principais	Rede de Proteção social
<p>Municípios de Pequeno Porte I: Implantação mínima de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas.</p>	<p>População até 20.000 habitantes;</p> <p>Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total;</p> <p>Possuem, como referência, municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados;</p>	<p>Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica;</p> <p>Caso haja necessidade de proteção social especial, devem contar com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e Federal.</p>
<p>Municípios de Pequeno Porte II: Implantação mínima de 1 CRAS para até 3500 famílias referenciadas.</p>	<p>População varia de 20.001 a 50.000 habitantes;</p> <p>Concentração da população rural, que corresponde a 30% da população total;</p> <p>Possuem, como referência, municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados.</p>	<p>Rede de proteção social semelhante à proposta dos Municípios de pequeno porte I</p>

⁸Para os municípios acima de 20.000 habitantes, a partir do Censo 2000, o IBGE disponibiliza as informações desagregadas pelos setores censitários, o que permite construir medidas de desigualdades socioterritoriais intraurbanas.

⁹Centro de Estudos, coordenados pela PUC/SP em parceria com o INPE- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais no Desenvolvimento da Pesquisa do Mapa da Exclusão/ Inclusão social.

¹⁰Centro de Estudos vinculados ao CEBRAP, que realiza pesquisas de regiões metropolitanas, desenvolvendo mapas de vulnerabilidade social.

Quadro 1 - Características para implantação do equipamento de CRAS, segundo classificação dos municípios por tamanho da população

(conclusão)

Tamanho e porte do município	Características principais	Rede de Proteção social
<p>Municípios de Médio porte: Implantação mínima de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas,</p>	<p>População entre 50.001 a 100.000 habitantes;</p> <p>Na Economia sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços;</p> <p>Oferta de empregos formais, tanto no setor secundário como no de serviços.</p>	<p>Rede mais ampla de serviços de proteção social básica;</p> <p>Quanto à proteção especial, há possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.</p>
<p>Municípios de Grande porte: Implantação mínima de 4 CRAS, cada um para até 5000 famílias referenciadas.</p>	<p>População é de 100.001 habitantes até 900.000 habitantes;</p> <p>São os mais complexos na sua estruturação econômica, agregando pólos regionais e sedes de serviços mais especializados;</p> <p>Oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infra-estrutura;</p> <p>São municípios que, por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características de atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas.</p>	<p>Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).</p>
<p>Metrópoles: Implantação mínima de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas)</p>	<p>Municípios com mais de 900.000 habitantes;</p> <p>Para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência do Estado.</p>	<p>Rede de proteção social semelhante à de municípios de grande porte.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) (BRASIL, 2004).

A classificação acima é a base da organização territorial para o SUAS. Tal caracterização incide sobre o tipo de serviços a ser ofertado para a população, a complexidade da rede de atendimento, o financiamento e a autonomia relativa de gestão dos entes federados.

Ao refletir sobre a organização da Proteção Social Básica, através dos CRAS, percebe-se que ela é objeto de intervenção do Estado. Portanto, possui determinada padronização, sendo construída a partir de uma escala nacional, com vistas a desenvolver ações intra-urbanas, em uma determinada localização, que vai diferir de outras tantas, que, aparentemente, têm as mesmas características. A pergunta é como contemplar acessos e superar condições de pobreza tão diferentes em padronizações de territórios realizados no âmbito da PNAS, considerando a diversidade local de cada cidade.

A complexidade e diversidade, no tamanho e organização dos municípios brasileiros, aliada a uma cultura política, em que as decisões são tomadas do governo federal para serem cumpridas pelo poder público municipal, traz este elemento com um dificultador, face a:

[...] invasão da autonomia dos entes federados representados pelos estados e municípios, devido ao caráter centralizador na proposta do SUAS ao recomendar uma padronização e regulação dos serviços socioassistenciais em todo território nacional sem favorecer o pacto federativo na direção de uma gestão pautada na autonomia partilhada entre esferas de governo. (SOUZA, ANTINARELI, PAULA, SILVA, 2012, p.38).

Ainda é percebida uma organização hierarquizada para os municípios que só recebem tipos de financiamento dependendo do seu porte, desconsiderando os processos de desigualdade e exclusão existentes nas cidades de até 20.000 habitantes, tais como: a violência e o desemprego, por exemplo.

A organização da territorialização, na PNAS, é verticalizada. De fato, ela não alcança a real necessidade posta aos municípios. Nesse sentido, atua muito mais como uma forma de equacionar o escasso financiamento dos fundos públicos. Não se trata, assim, de uma base de universalidade dos serviços socioassistenciais, de aproximação do cidadão dos equipamentos, compreendendo as suas desigualdades socioterritoriais. Em outras palavras, primeiro se pensa nos recursos públicos destinados à política de assistência social e, a partir daí, busca-se uma adequação da organização territorial possível, desconsiderando as reais necessidades sociais identificadas nos diferentes municípios brasileiros.

Diríamos que essa caracterização dos grupos territoriais da PNAS são unidades municipais de planejamento para ações de governo. Trata-se de uma primeira aproximação à chamada diversidade territorial. Porém, a classificação dos municípios por porte, considerando indicadores demográficos, mesmo com alguns elementos que dizem respeito a níveis diferentes de complexidade econômica, oferta de serviços ou mesmo as articulações entre municípios não nos parece explicitar satisfatoriamente o componente geográfico das desigualdades socioespaciais por não

apresentarem a diversidade de situações geográficas e de formações socioespaciais em que se inserem os municípios. Os conteúdos das desigualdades, os acessos e as demandas por serviços e equipamentos sociais podem variar contundentemente entre municípios de regiões diferentes, mesmo quando classificados como de mesmo porte. (LINDO, 2015, p. 99)

É importante sinalizar a necessidade de novos estudos que alcancem e identifiquem as desigualdades socioespaciais presentes, sobretudo nos municípios brasileiros de pequeno e médio porte, para que os grupos territoriais representem a real necessidade por proteção social a ser implantada ou implementada, pois contingentes populacionais diferentes pressupõem organização espacial condizente com suas características específicas.

Ainda, de acordo com o Quadro 2, a Rede de Proteção Social da assistência social se configura, também, de forma padronizada e hierarquizada, no que diz respeito à Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 109 de 2009 (BRASIL, 2009). Assim, em todo território nacional, os serviços de Proteção Social Básica (PSB) e de Proteção Social Especial (PSE) e seus conteúdos essenciais foram detalhados para todos os municípios, independente de sua região, do seu tamanho ou da realidade local vivida pelos usuários da política. Para tanto, foram considerados aspectos como: público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados necessários à garantia dos direitos socioassistenciais. Por fim, foram também delimitados fatores como provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais.

O quadro 2, a seguir, apresenta os serviços contidos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).

Quadro 2 - Síntese dos serviços de PSB e PSE

Serviços de Proteção Social Básica	<ol style="list-style-type: none"> 1) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) 3) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
Serviços de Proteção Social Especial	<p>Média Complexidade:</p> <p>Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI);</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Serviço Especializado em Abordagem Social; 2) Serviço de proteção social a adolescentes, em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 3) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 4) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. <p>Alta Complexidade:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5) Serviço de Acolhimento Institucional; 6) Serviço de Acolhimento em República; 7) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 8) Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: Informações extraídas da Resolução nº 109 (BRASIL, 2009).

Quanto a definição dos usuários dos serviços socioassistenciais, percebe-se um avanço no texto original da LOAS, uma vez que extrapola os segmentos incapacitados para o trabalho, para uma visão mais abrangente. Devido às mudanças ocorridas no mundo do trabalho, que hoje apresenta o aumento do desemprego, mais pessoas se tornam destinatárias da assistência social, já que não conseguem mais suprir às necessidades da família, com a falta de trabalho. Ainda que a renda não seja fator determinante da política de assistência social, ela é elemento de destaque para a inclusão na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios.

Constituem seu grupo de usuários:

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, tais como; famílias e indivíduos com perda e fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e , ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do grupo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, 2004, p. 33).

Entende-se, como vulnerabilidade e riscos sociais, o (não) acesso às demais políticas sociais (principalmente a saúde e educação) e às políticas urbanas (saneamento, asfaltamento, energia elétrica, coleta de lixo). Para Couto *et al.* (2010, p.50), “[...] essas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentadas como produto dessa desigualdade, e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais [...]”. Isso porque tais elementos reconfiguram os territórios e interferem nas relações de poder e na própria questão da ocupação e uso do espaço urbano. Dessa forma, denotam uma complexidade que necessita de maior enfrentamento dos gestores públicos, ao demarcarem os seus territórios socioassistenciais.

Neste sentido, salienta-se que as áreas onde os CRAS são instalados devem ser compreendidos como espaços dinâmicos e onde a questão social assume feições e se manifesta de maneira particular, sem desconsiderar, entretanto, os condicionantes de ordem geral que ali são encontrados. Salienta-se, também, que sempre há uma produção passada e presente que modela e configura relações sociais onde um CRAS encontra-se instalado ou em vias de se instalar. Ao mesmo tempo, sua localização deve demonstrar com clareza a intencionalidade de que outra territorialidade seja ali produzida: a dos direitos sociais. (MELAZZO, 2014, p. 20).

Os territórios socioassistenciais e os sujeitos que neles residem não podem ser responsabilizados por ausências na sua condição de vida, sem que possamos compreender que o modelo capitalista produz e reproduz essas vulnerabilidades e riscos. São exatamente as relações de poder e as disputas que irão revelar as contradições no âmbito das territorialidades.

Aqui vale lembrar e reforçar que os indivíduos, grupos e famílias citadas no escopo da legislação devem ser considerados como sujeitos históricos e produtores de territórios através de suas territorialidades cotidianas. Suas ações, portanto constituem o elemento “vivo” do território. Ao considerar todos os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social como potenciais usuários da política é necessário levar em consideração, além das vivências, a situação geográfica destes, isto é, as territorialidades. (LINDO, 2015, p. 102).

Então, que potencialidades os sujeitos podem lançar mão em seus territórios? E quais necessitam de esforço externo ao território, para que, de fato, o enfrentamento da pobreza, das vulnerabilidades e dos riscos possam ser superados? Uma das respostas pode estar na compreensão e entendimento das dinâmicas socioterritoriais, que, no âmbito do SUAS, podem ser identificadas em uma de suas funções, que é a da vigilância socioassistencial.

Para a realização da vigilância socioassistencial, os equipamentos de estatais são relevantes, afinal, são nestes espaços que diuturnamente acontece a intervenção junto aos usuários. É também neles que a dinâmica da realidade local é exposta e que a rede socioassistencial deve ser organizada e articulada à rede das demais políticas públicas. A partir do tipo de proteção social básica ou especial e da complexidade do serviço, essa rede se configura na área de abrangência dos equipamentos estatais.

Então, ao considerar a Vigilância socioassistencial como a decodificadora da dimensão territorial, podemos considerar o CRAS como o equipamento que potencialmente, a partir de sua localização e de vínculos com seus mandatários, é o indutor capaz de dialogar sobre seus territórios, sobre seus direitos sociais e sobre a construção de valores da cidadania.

O território do CRAS pode ser um município, um bairro, uma região da cidade. As bases territoriais são diferenciadas e sua definição é de responsabilidade dos gestores municipais. Por outro lado, é a NOB/2005 que define o número mínimo de equipamentos estatais que cada município deve implantar, conforme indicado anteriormente, no Quadro 2.

O número de famílias referenciadas seriam aquelas que se localizam nos territórios socioassistenciais e podem, em algum momento, necessitar de serviços de PSB. Em geral, a população atendida no CRAS, em determinado território:

[...] corresponde apenas a uma parte da população de referência. A localização ou a capacidade de atendimento contribuem para delimitar ainda mais o território e focalizar o trabalho em um grupo menor de famílias. Portanto, não poderíamos falar do “território do CRAS”, mas do “território que o CRAS consegue atender. (FILGUEIRAS *et al.*, 2016, p. 107).

Segundo Filgueiras *et al.* (2016, p.106), “[...] por vezes, um equipamento recobre uma área tão extensa que a noção de proximidade perde o sentido [...]”. Tal definição traz problemas, tanto para as grandes cidades, quanto para as pequenas. Se nas primeiras, as regiões periféricas são extensas e de difícil mobilidade, nas pequenas, as áreas de extensão rural dificultam o acesso até o equipamento.

Já os serviços de Proteção Social Especial têm, como amplitude, atender aos indivíduos e famílias que sofrem algum tipo de violência intrafamiliar. Muitas vezes, as relações familiares e afetivas estão frágeis ou rompidas, como é o caso de crianças e adolescente em abrigos ou pessoas em situação de rua, dentre outros grupos. Assim,

[...] a proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2004, p. 37).

Os serviços de PSE têm uma relação direta com o Sistema de Garantia de Direitos, exigindo uma boa articulação entre os poderes Executivo, Judiciário e o Ministério Público. A organização destes serviços se dá através do equipamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e sua implantação é necessária sempre que houver grande incidência de casos de violência no território. Sendo assim, a mesma lógica dos CRAS se aplica aos CREAS, com relação às responsabilidades estatais e sua localização próxima de onde a violência intrafamiliar acontece. A diferença é que não há regulação que identifique o número mínimo de equipamentos de CREAS a ser implantado em cada município, assim como ocorre nos CRAS. No caso do equipamento de Centro POP, que tem como referência o atendimento à população em situação de rua, é a incidência de sujeitos utilizando as ruas, logradouros públicos, marquises, dentre outros, que indica a necessidade de implantação deste serviço especializado.

Pelo exposto, é percebida a relevância dada aos equipamentos estatais na organização e na territorialização da política de assistência social. Importância essa que tem, em seus gestores e seus operadores, um fator preponderante, se consideramos todo o trajeto histórico da

assistência social até o momento. A necessidade da qualificação e educação permanente, para os trabalhadores do SUAS, é uma grande possibilidade de romper com as práticas de favor, de benesse, que ainda estão presentes em vários municípios, em suas ações, serviços e programas.

A necessidade de concurso público, para áreas de intervenção de CRAS, CREAS e Centro POP, bem como cargos a serem ocupados na gestão pública, tem propiciado grandes debates. A importância de educação e formação dos trabalhadores do SUAS, tanto da rede pública, como da rede privada, tem relação direta com o desenvolvimento e perspectivas na gestão, execução e avaliação da assistência social. Ainda que não seja objetivo aqui discorrer sobre a complexidade que envolve a gestão de pessoas no SUAS, é importante sinalizar que a territorialização e a compreensão das dinâmicas socioterritoriais também passam pela capacitação e qualificação de seus operadores, executores, planejadores e gestores municipais.

Por ser uma área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção. (COUTO *et al.*, 2010, p. 58).

Se considerarmos que até a implantação do SUAS, o debate sobre territórios socioassistenciais era esvaziado de sentido político e social, há que se pensar que, para a discussão da perspectiva territorial iniciada com a PNAS, é necessário envolver os trabalhadores da área pública, dos prestadores de serviços, dos gestores e como esse conhecimento percorre um longo caminho de avanços e retrocessos, até chegar à compreensão das dinâmicas socioterritoriais, do conceito de territórios e das territorialidades dos sujeitos que utilizam os equipamentos e como tal conhecimento pode potencializar os serviços socioassistenciais na garantia de direitos sociais.

As possibilidades que se apresentam com a territorialidade incorporada pela assistência social, colocam-se em uma conjuntura real em que se manifestam efetivas condições sociais, econômicas, políticas e culturais. Estamos falando de uma política social cuja trajetória pode, a partir dessa decisão, ultrapassar o limite formal das transformações até agora propostas. (COUTO *et al.*, 2010, p. 107).

A PNAS, como documento orientador, “[...] coloca-se, portanto diante do desafio de incorporar exigências que implicam mudanças não apenas teóricas, mas também metodológicas e operacionais [...]” (COUTO *et al.*, 2010, p.106). Assim, pode ser demarcada a importância

dada aos gestores e operadores da política, já que são estes atores que indicam a direção social que orienta a assistência social em seus territórios socioassistenciais.

Para tanto, é fundamental a relação entre os trabalhadores do SUAS. Nesse sentido, é necessário entender esses sujeitos responsáveis pela gestão, execução conceitual e operacional da perspectiva territorial, percebendo, assim, como pensam. É importante sinalizar que, dentre as mudanças significativas a partir da PNAS, se estabelece uma NOB RH/SUAS¹¹ exclusiva para padronização e regulação de recursos humanos na assistência social.

A análise que vimos, ao desenvolver esse trabalho sobre a PNAS, nos mostra que as desigualdades socioterritoriais necessitam de maior compreensão pelos que atuam na assistência social, pois,

[...] nesse contexto, se, até o início do século XXI, a assistência social ainda carecia regulamentações, apesar da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social de 1993, hoje, ocorre uma proliferação de normatizações com o objetivo de estabelecer diretrizes nacionais para a gestão pública da política. Nesse processo, corre-se o risco de um afastamento da finalidade da política, que é o próprio cidadão, dada a quantidade, a velocidade e, por vezes, a verticalidade na construção do seu *modus operandi*, pois a tarefa envolve 5.565 municípios, de diferentes e desiguais escalas, que experimentam a efetivação de um campo comum de conceitos, significados e práticas. (KOGA, 2013, p.34).

Neste subitem, tentamos identificar as potencialidades da PNAS, seus desafios e críticas necessárias ao avanço da política de assistência social. É notório que o atual cenário do poder executivo no Brasil nos coloca entraves graves à luta por direitos sociais. Afinal, as políticas sociais sofrem um retrocesso a cada medida provisória ou nas alterações constitucionais. Porém, se considerarmos a abordagem socioterritorial como uma das estratégias de aproximação dos segmentos vulneráveis e invisíveis dessa sociedade, é possível, por meio da resistência, da insistência e do conhecimento, romper com as formas tradicionais de ação para os pobres.

11A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOB RH/SUAS entra em vigor em dezembro de 2006, através da Resolução nº 269 do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS, com o objetivo claro de padronizar os recursos humanos. Essa norma vem regulamentar que a assistência social deve ser executada por profissionais com formação específica e com conhecimento sobre temática, não podendo mais ser conduzida pela boa vontade, pela benesse e pelo voluntariado.

2.3 A CONCEPÇÃO TERRITORIAL NA PNAS: A RELAÇÃO ENTRE TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADES, NO ÂMBITO DO SUAS

Neste ponto, destacamos alguns elementos para a reflexão do conceito miltoniano de território usado e como ele pode se relacionar com a assistência social. Ilustra-se, assim, de que forma a PNAS concebe os territórios, ao interagir com esse conceito, que traz, em seu bojo, a necessidade de compreendê-lo como “[...] resultado do processo histórico quanto a base material e social das novas relações humanas. Tal ponto de vista permite uma consideração abrangente da totalidade das causas e dos efeitos do processo territorial.” (SANTOS, 2000, p. 104).

O uso do território, pela política de assistência social, em tese, deve produzir territorialidades voltadas para a garantia dos direitos sociais. A questão é a intencionalidade do Estado, quando presente neste território, e o quê, de fato, ele irá garantir.

O cuidado, ao se pensar o território *como meio e como direito*, deve extrapolar conceitos generalistas, sobretudo aqueles propostos como sinônimos de área de abrangência, de regiões, ou delimitado por mapas (MELAZZO, 2014). Quando abordamos o território no SUAS, estamos localizando áreas na cidade, que contêm, na produção de seu espaço, vulnerabilidades e riscos sociais, situações concretas de desigualdades sociais e de exclusão social, que se expressam em desigualdades socioespaciais e se relacionam com o todo e com as partes. Cabe aos sujeitos, junto ao Estado que está presente nos territórios, através dos CRAS, CREAS e Centro POP, produzirem novas territorialidades, distribuindo acessos e oportunidades. Assim, é possível pensar a produção de territorialidades como relação capaz de levar ao adensamento dos direitos sociais. Portanto, como um instrumento de construção de cidadania e de democracia.

E isso tem relação direta com a instalação dos equipamentos estatais de CRAS, CREAS e Centro Pop nos territórios socioassistenciais. Assim, tais equipamentos

[...] podem ser compreendidos como um objeto geográfico implantado intencionalmente pelo Estado em territórios previamente identificado. A localização destes equipamentos, nada deve ter de aleatória ou neutra. Ela depende da identificação de territórios que se enquadram como vulnerabilidades e riscos, que são produzidos por processo permanentes de exclusão/inclusão social. (MELAZZO, 2014, p. 21).

Santos (2005) trata o espaço geográfico como sinônimo de território. Mas diferencia território de território usado. Para ele, território tem relação com a forma, mas território usado

se relaciona com objetos e ações. A forma faz referência à localização, abrangência e extensão. Enquanto os objetos e ações têm relação com a própria produção do espaço. Assim, o CRAS, CREAS e Centro Pop, segundo Melazzo e Magaldi (2014), podem ser compreendidos como novos objetos na paisagem urbana. Ademais, são também testemunhos de ações voltadas para o enfrentamento das vulnerabilidades, da garantia de atenção/ proteção e do debate intenso que entendeu que a Assistência Social se constitui como direito (MELAZZO, 2014).

Em outras palavras, a territorialização da assistência social, através dos CRAS, CREAS e Centro Pop, nada mais é do que o resultado efetivo dos direitos sócio assistenciais de uma população até então destituída de direitos e que são localizáveis em territórios que apresentam situações de vulnerabilidades e riscos, portanto, de exclusão social. Reside, neste ponto, seu avanço e sua contradição.

Assim, o uso do território, composto de sua base material e da ação humana, se aproxima do espaço geográfico, do espaço humano, do espaço habitado, permitindo que o território usado possa se transformar numa categoria de análise social (SANTOS, 1999, p.8).

A produção do espaço é realizada a partir das técnicas, como: “[...] conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço.” (SANTOS, 2014, p. 29). A densidade técnica, ou seja, seu desenvolvimento, em determinado território, pelo homem, introduz relações desiguais de poder.

Porém, a produção do espaço é realizada por todos os atores, tanto pelos que detêm o poder, quanto os que não o detêm, a partir do uso do território, dependendo da intencionalidade e também da força de cada relação de poder existente. Santos ainda nos alerta que o período histórico em que vivemos, o técnico- científico- informacional¹², tende a complexificar a análise da produção do espaço. Este, ao constituir um par indissociável entre o mundo e o lugar, entre o local e o global, vê, no lugar, a possibilidade de processos de resistência às perversidades impostas pelo mundo.

O território permite compreender:

O território em mudança; o território como lugar de contradições; o território em seu papel ativo; o território como lugar do trabalho, de residência, de trocas

12 Milton Santos denomina o período em que vivemos, de meio técnico-científico- informacional, em que as técnicas e as ciências já não nos dizem muito sobre o espaço. O meio técnico-científico-informacional é um meio geográfico, em que o território inclui obrigatoriamente também a informação. É no meio técnico-científico- informacional que as atividades hegemônicas são determinantes. Ou seja, aquelas atividades que têm relação com o mercado global e que exclui, quem não o acessa. Esse meio técnico- científico e informacional é o que sustenta o mundo, mudando completamente as formas e os processos de utilização e funcionamento do espaço.

materiais e espirituais e do exercício da vida. Explica também que as técnicas indicam como o território é usado: como, onde, por quem e para quê. Explica ainda que para definir qualquer pedaço do território é preciso levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade e o seu uso que inclui ação humana e a política. (STEINBERGER, 2013, p.66).

Ao ressaltar a importância do território usado para a assistência social, é inegável o esforço que a PNAS faz para romper com os traços históricos que a acompanham, em que as relações de poder se mostram desiguais, e os *agentes hegemônicos* sempre estiveram à frente da política, com suas práticas conservadoras.

Segundo Santos (2000, p.108), o uso do território por esses agentes “é um recurso, uma garantia de realização de seus interesses particulares”. O grande salto, necessário ao conceito de território usado, é encontrar estratégias para que uma das Diretrizes contidas na PNAS¹³ efetive a participação do cidadão, ou seja que os *agentes hegemônicos* possam garantir seus direitos sociais e:

[...] para que o território seja provido de recursos que melhorem as condições de vida da população e principalmente para que esse território pertença à cidade. Os sujeitos ao serem referenciados ganham dimensão de cidadãos, reconhecem a cidade como seu território, e o seu território como cidade e como seu país. Nesse movimento é possível pensar a territorialização como categoria importante para disputa dos bens socialmente produzidos e conseqüentemente como elemento-chave no debate do uso do fundo público na perspectiva de responder às necessidades da população. (COUTO *et al.*, 2010, p. 53).

O território usado é visto, na PNAS, como espaço, onde é necessário desvelar questões inerentes ao lugar em que se habita e se trabalha, compreendendo a dimensão do “chão mais a identidade” (SANTOS, 1999, p.14) dos sujeitos, buscando analisar não apenas as questões relacionadas ao atendimento a segmentos sociais e suas respectivas famílias, mas, principalmente, a relação direta com o lugar em que se vive e se reproduz socialmente, ou seja, situá-los espacialmente. Segundo Santos (2000, p.108), os *agentes hegemônicos* “[...]tem o

13As diretrizes da PNAS constam nas páginas 32 e 33 do documento. São fundamentadas na CF e na LOAS e seu conteúdo é expresso em IV itens: I- Descentralização político- administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando as diferenças e as características sociterritoriais locais; II- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação da políticas e no controle das ações em todos os níveis; III- Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo; IV- Centralidade da família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

território como abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares [...]”.

Essa distinção entre território, como recurso, e o território como abrigo, auxilia o entendimento das verticalidades e das horizontalidades. Como recurso, o território busca a garantia de realização de interesses particulares. Aqui, um destaque é a força de fatores econômicos e de desenvolvimento do capital (apoiado pelo Estado) por determinado uso do território. Também atua como abrigo, espaço de sobrevivência e de luta cotidiana (sem apoio estatal), mas que garante a totalidade da análise social do território.

O território usado, como histórico, híbrido e político, potencialmente é capaz de desanuiar os problemas da contemporaneidade (SILVEIRA, 2011). Assim, é a preocupação com o destino e a construção dos lugares, que perpassa o território e como ele vem sendo usado, como recurso ou como abrigo.

O território usado é também, ou deveria ser, espaço privilegiado de ação política, permitindo que a assistência social fomente estratégias de garantia de participação social de seus usuários, já que as políticas sociais também se colocam em uma arena de disputa entre atores *hegemônicos e hegemonzados*. Neste espaço, que contempla todos os sujeitos, com interesses diversos, temos o espaço banal, lugar de democracia, por pertencer a todos os sujeitos que dele reproduzem suas vidas, cotidiano e rotina. Segundo Santos (2014, p. 283), “[...] a noção de espaço banal, espaço de todas as pessoas, de todas as empresas e de todas as instituições, capaz de ser descrito como um sistema de objetos animados por um sistema de ações [...]”. Além disso, completa, ao enfatizar a inseparabilidade do funcional, do territorial.

Contudo, estar no mesmo espaço não dá a todos as mesmas oportunidades e a mesma condição de vida. Isso vai depender da força com que as horizontalidades e as verticalidades são capazes de modificar os sujeitos e o espaço. Santos (2014) nos auxilia a compreender o lugar onde esses dois vetores interagem e se chocam, ao mesmo tempo em que recebem outras verticalidades, que, vindas de fora, trazem desordem aos lugares. Em outras palavras, o território usado pode criar horizontalidades, através da construção de laços de pertencimento. Ao mesmo tempo, pode sofrer com as verticalidades que lhes são externas, causando tensão e interdependência.

As verticalidades e as horizontalidades estão articuladas, de modo a provocar ações e reações no território. As horizontalidades estão baseadas no cotidiano, nas relações de vizinhança e pertencimento; e as verticalidades são resultantes das redes, dos sistemas, do Estado, espacialmente desconectadas e territorialmente, descontínuas. Cabe aos serviços

ofertados pelos CRAS, CREAS e Centro Pop realizar essa ponte entre as verticalidades e horizontalidades do lugar.

Para Santos (2014), similaridade entre território usado e o lugar vem da possibilidade de tornar seu conceito dinâmico e interventivo, de transformação da sociedade. É no lugar que acontece o mundo, as trocas, na comunicação direta e na construção da ação política.

Se a assistência social, como política de direitos sociais, deve buscar a convivência e fortalecimento de vínculos¹⁴, só pode ser realizada no lugar. Porém, esse lugar é atravessado por características globais, que, mesmo de fora, o afetam. Por mais que a questão social se apresente semelhante, em cada lugar, ela se dará de uma forma, terá uma função. Essa sensibilidade de perceber as formas e a função é que dará a singularidade do lugar, o uso do território a partir dos seus sujeitos que nele habitam e que dele fazem uso. Não é possível homogeneizar os territórios. Embora recebam os mesmos vetores verticalizados, é preciso conhecê-los e planejar ações específicas, a partir das realidades locais, a partir dos territórios de vida e dos territórios vividos.

Segundo Santos (2014), é no lugar que o uso do território tem as suas mais importantes expressões:

No lugar- um cotidiano compartilhado entre as mais diversas pessoas, firmas e instituições- cooperação e conflito são a base da vida em comum. Porque cada um exerce uma ação própria, a vida social se individualiza; e porque a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o confronto entre organização e espontaneidade. O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis por meio da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações da espontaneidade e da criatividade. (SANTOS, 2014, p. 322).

É no reconhecimento das condições objetivas dos territórios em que vivem a população em situação de vulnerabilidade e risco social, ou seja na materialidade de suas precárias habitações e na singularidade de seu modo de viver, que a assistência social deve pensar o uso do território. Essa parcela da população empobrecida, que ocupa os territórios socioassistenciais, tem, no lugar, a possibilidade de refazer e resistir às verticalidades, sobretudo, aquelas que vêm do próprio Estado. Esse jogo de contradição entre uma população

14A convivência e o fortalecimento de vínculos é um dos serviços de Proteção social básica, que deve ser ofertado nos territórios socioassistenciais para a população vulnerável. Consiste, dentre outros aspectos, em garantir que o usuário vivencie experiências que possibilitem meios e oportunidades de conhecer o território e (re) significá-lo, de acordo com seus recursos e potencialidades (BRASIL, 2009, p.18).

que pode criar suas relações de contiguidades e as verticalidades advindas do Estado, ou de outros vetores, deve ser analisado, ao se planejar e operacionalizar os territórios socioassistenciais.

Ao estabelecer um (re)conhecimento do território de vida da população vulnerável, o conceito de território usado se aproxima dos pressupostos ideológicos da cidadania. É a particularidade do local que pode transpor o usuário dos serviços para a condição de sujeito que age e participa. Porém, isso não pode ser realizado sem um arcabouço teórico, metodológico e político de intervenção. Para essa construção, são necessários estudos e estratégias de resistências, sobretudo de quem habita o território vivido. A compreensão entre os elementos estruturantes (global) e as expressões manifestadas nas particularidades e nas singularidades dos lugares podem servir de alicerce para essa construção. Por isso, para Santos (2014), é no lugar que o uso do território é mais relevante.

Se é no território que o processo de transformação da sociedade pode ocorrer, são os homens lentos¹⁵, “[...] dos lugares mais opacos da cidade, menos racionalizadores, menos fechados é que conseguem criar formas de se relacionarem, de tecerem suas vidas.” (KOGA, 2011, p.55). E quando esses homens lentos, a partir de suas necessidades sociais, das privações pelas quais passam, e de seus desejos, podem, coletivamente, criar solidariedade e identidade é que assistência social deve planejar seus serviços, programas e projetos, identificando as diferenças sociais, culturais e territoriais em suas ações públicas.

Enfim, o território usado de Santos (1999) é visto, pela assistência social, como uma categoria de análise social que, potencialmente, pode auxiliar na gestão pública, na medida que aproxima o usuário dos serviços, mas, sobretudo, na medida que reconhece o espaço vivido e de vida desse usuário como espaço de participação e cidadania.

Na perspectiva do planejamento, o SUAS, ao territorializar seus serviços nos equipamentos de CRAS, CREAS e Centro Pop, em suas respectivas áreas de abrangência, tem o grande desafio de captar as relações sociais, a convivência, os conflitos, as proteções e desproteções, produzidas e reproduzidas nos territórios, de modo que esses elementos possam

15 Para Milton Santos, o homem lento seria aquele sujeito que ocupa o espaço dos “de baixo”, dos excluídos, dos que estão fora dos processos hegemônicos, fora do mercado e fora até da condição de cidadãos. Santos valoriza o homem lento por compreender que, apesar de sua origem marginalizada e periférica, esse sujeito é capaz de criar vínculos. Ao mesmo tempo, opõe-se ao homem veloz, que, inserido neste mundo, não tem tempo para as relações, uma vez que tempo é dinheiro. Milton Santos trazia a esperança de ver a possibilidade de transformação do mundo, através do homem lento, que é capaz de criar vínculos e que o seu protagonismo pode ser transformado em formas de ruptura com os processos de exclusão que o cerca.

servir de base para a compreensão do lugar e de sua transformação. Cabe, assim, à assistência social permitir que os tais homens lentos, público alvo de sua ação, possam, em uma perspectiva de futuro, se transformarem em sujeitos políticos que tenham a participação social e o engajamento da população em lutas políticas mais amplas, como o grande produto dos serviços socioassistenciais. Aqui há uma convergência entre a proposta de Santos (2014) e a proposta do SUAS, ambas identificam o lugar como espaço para as horizontalidades.

3 CONSTRUÇÃO E CONCEPÇÃO DO PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA: UM ESTUDO A PARTIR DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

3.1 A IMPLANTAÇÃO DA PNAS/ SUAS NO MUNICÍPIO: DA HABILITAÇÃO EM GESTÃO PLENA À IMPLANTAÇÃO DA VIGILÂNCIA SOCIAL: COMO SE DESENVOLVEU A CONSTRUÇÃO DOS TERRITÓRIOS SOCIOASSISTENCIAIS EM JUIZ DE FORA

Logo após a aprovação da PNAS, no ano de 2005, todos os municípios brasileiros, para receberem recursos dos fundos públicos, necessitavam passar por um processo de Habilitação para o SUAS, inscrito na NOB 2005. Este processo de Habilitação consistia em apresentar um rol de documentos, planos, projetos e diagnósticos, a fim de comprovar a complexidade das ações de assistência social já existente em determinado município. De acordo com a densidade apresentada, a habilitação seria concedida e futuros repasses de recursos financeiros do governo federal e/ou do Estado estariam sendo disponibilizados para o aprimoramento do SUAS em cada ente municipal.

O processo de Habilitação se dividia em três modalidades, Gestão Inicial, Básica e Plena. Conforme demonstrado no capítulo 2, cada modalidade segue questões específicas, como porte do município e rede de serviços já implantadas. Quanto maior o município e quanto maior a rede, mais próximo o município estaria da Gestão Plena. No caso de Juiz de Fora, de acordo com o documento apresentado pela Gestão da Assistência Social à época, no ano de 2005, o município foi habilitado na Gestão Plena.

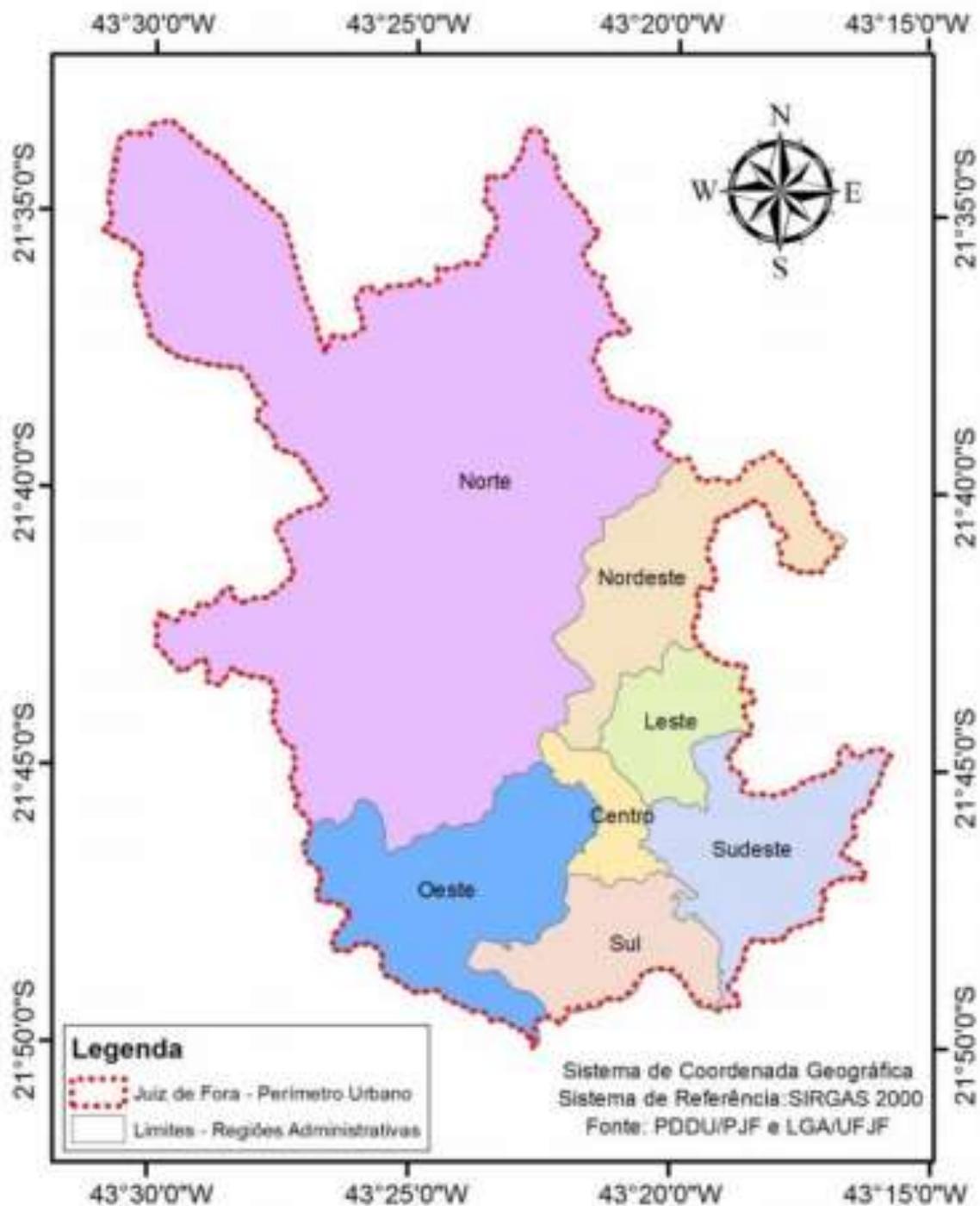
O rol de documentação apresentado pelo município foi: documentos de comprovação de existência do Conselho Municipal da Assistência Social, Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar, Fundo Municipal de Assistência Social, alocação no Fundo de recursos financeiros próprios na assistência social, através das leis orçamentárias, Plano Municipal de Assistência Social, Diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco social, Estrutura para recepção, identificação, encaminhamento, orientação e acompanhamento dos Benefícios de Prestação continuada- BPC e Benefícios Eventuais, inserção e acompanhamento de beneficiários do BPC nos serviços de proteção social básica, capacidade instalada na proteção social especial de alta complexidade, política de recursos humanos, formalização do Pleito de Habilitação.

Além dos documentos citados acima, dois elementos chamam a atenção, por terem relação direta com a abordagem territorial. São eles: a implantação de, no mínimo, 04 equipamentos de CRAS, nas áreas de vulnerabilidade e risco, “[...] com descrição de localização, espaço físico, equipe técnica existente, área de abrangência (território) e da rede de serviços de proteção social básica existente no território e proximidades.” (BRASIL, 2004, p. 162); e apresentação de diagnóstico atualizado das áreas de vulnerabilidade e risco social. Percebe-se que, nesta aproximação inicial, a área de abrangência aparece no próprio texto da NOB como se fosse sinônimo de território. Essa conotação se reproduz no município como veremos adiante.

Na consulta ao projeto de implantação dos CRAS no município de Juiz de Fora, percebemos que o processo de descentralização da assistência social se deu pela via das Regiões Administrativas, em que se identificava um número maior de áreas de vulnerabilidade e riscos, bem como o aproveitamento de equipamentos sociais já disponíveis.

As Regiões Administrativas em Juiz de Fora estão fundamentadas na Lei Municipal nº 10.000 (JUIZ DE FORA, 2001). Essa divisão do município teve como pressuposto a descentralização dos serviços públicos municipais. Os critérios para regionalizar os serviços foram: “[...] perfil socioeconômico, características de ocupação, densidade demográfica, problemas sociais, extensão geográfica, infraestrutura viária e acessibilidade, também sendo levadas em consideração bacias hidrográficas e intervenções já realizadas e previstas.” (MOURA *et al.*, 2017, p.104). O município possui sete Regiões Administrativas: Norte, Nordeste, Leste, Oeste, Centro, Sul e Sudeste. De acordo com o projeto de implantação dos CRAS, as regiões eleitas, para a implantação dos quatro primeiros equipamentos de CRAS, seriam: Região Norte, Nordeste, Leste e Oeste.

Figura 1- Mapa das Regiões Administrativas de Juiz de Fora



Fonte: Figura extraída da Revista de Geografia PPGEU- UFJF, v.7, nº1, pág. 104, ano 2017

Neste projeto, apresentado no ato da Habilitação do Município à Gestão Plena, pouco ou nada se menciona com relação à abordagem territorial. A perspectiva clara, dos documentos, elege as regiões administrativas que, de fato, já possuem prédios públicos, a fim de aproveitá-los para a implantação dos CRAS. O projeto também apresenta uma delimitação de área de

abrangência, na qual são identificados os bairros a serem atendidos por cada CRAS. Na própria nomenclatura, é notório considerar as regiões e não os territórios, quando denominados os equipamentos como CRAS Norte, CRAS Nordeste, CRAS Leste e CRAS Oeste.

De forma geral, os documentos que compõem o Termo de Habilitação em Gestão Plena do Sistema Municipal de Assistência Social não trazem, ainda, o debate acerca dos territórios socioassistenciais, mas apenas uma tentativa de descentralizar equipamentos de CRAS como uma forma de cumprir os requisitos necessários, privilegiando as regiões com o maior número de áreas de vulnerabilidade e risco. Assim, as outras regiões administrativas, por mais que também apresentassem áreas de vulnerabilidade e risco, estariam descobertas quanto à implantação de equipamentos de CRAS.

Quanto ao diagnóstico das áreas de vulnerabilidades e risco, o ponto de partida foi o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora, do ano de 1996. O documento também apresenta um estudo realizado entre os anos de 2003/2004, através de uma pesquisa conduzida pelo Centro de Pesquisas Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, em um trabalho voltado para a Regulamentação Urbanística das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), como parte do subprograma de Desenvolvimento Institucional do Programa Habitar Brasil, na época, coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, em paralelo com a elaboração da política habitacional do município.

Assim, ao identificar as áreas de vulnerabilidades e risco social, o Termo de Habilitação indica, a cada Região Administrativa eleita para conter um equipamento de CRAS, as suas respectivas AEIS. O documento apresenta áreas delimitadas de atendimento para cada um dos quatro CRAS. Não há, durante o processo de Habilitação em Gestão Plena, a preocupação com a construção ou elaboração de mapas. O que se apresenta, no documento, são apenas indicações dos bairros que pertenceriam a cada Região Administrativa de implantação de CRAS e as AEIS correspondentes a esses equipamentos.

Seguem, abaixo, descrição das Regiões Administrativas eleitas para implantação das 04 unidades de CRAS e suas respectivas AEIS, conforme o documento de Habilitação em Gestão Plena, pela ordem apresentada no material pesquisado:

Região Norte: 17 bairros (Barreira do Triunfo, Represa, Benfica, Santa Cruz, Nova Era, Barbosa Lage, Remonta, Jóquei Clube, Jardim Natal, Industrial, Francisco Bernardino, Carlos Chagas, Cerâmica, São Dimas, Esplanada, Monte Castelo, Fábrica) e presença de 28 AEIS (Vila São Cristóvão, Final de av. Férrea, Margem direita do Rio Paraibuna, Margem do Rio Paraibuna, ocupação da BR 040, Vila Esperança I, Vila esperança II, Verbo Divino, Rua Luiz Villani, Vila Melo Reis, Vila Paraíso, Ocupação do Córrego Santa Cruz, vila São Sebastião-

BR 267, Parque das Torres, Favelinha da FACIT, Vila Bejani, Vila Tarcísio, Ocupação do Milho Branco, Ocupação Amazônia, Rua Coronel Quintão, Jardim Cachoeira, Travessa Professor Walkirio Seixas de Farias, Rua André Luiz Hagen, Jóquei Clube).

Região Nordeste: 08 bairros (Mariano Procópio, Centenário, Santa Teresinha, Eldorado, Bom Clima, Bandeirantes, Granjas Bethânia, Grama) e a presença de 08 AEIS (Vila Santa Teresinha, Travessa Grão Mongol, Av. Juiz de Fora, Rua Major Vicente Moura, ocupação das Granjas Bethânia, na Rua Avelino Jacob, Vila dos Sonhos, Eldorado).

Região Leste: 13 bairros (Botanágua, São Bernardo, Cesário Alvim, Vitorino Braga, São Benedito, Grajaú, Linhares, Santa Rita de Cassia, Nossa Senhora Aparecida, Manoel Honório, Bonfim, Bairu, Progresso) e presença de 17 AEIS (Favela do Rato, rua Liberalino Gaspar, Rua Ormesina Gomes Rocha, Beco da Geni, antigo Leito da Leopoldina, rua Orvelle Derby Dutra, Rua Fernando Marcato, Vila do Sô Nenem, rua Bernardino Purgato, Três Moinhos, Rua Augusto Alves, Ladeira, Loteamento São Paulo, Grotta do Puris, Vila Fortaleza, Vila Yung).

Região Oeste: 08 bairros (Borboleta, Morro do Imperador, Nossa Senhora de Fátima, São Pedro, Cruzeiro de Santo Antônio, Nova Califórnia, Novo Horizonte, Aeroporto) e a presença de 10 AEIS (Ocupação do Borboleta, Encosta do Borboleta, Rua José Mexerife, Jardim Casa Blanca, Cruzeiro de Santo Antônio, Jardim Marajoara, Rua do Imperador, Rua Belmar, Vila São Jorge, Rua Philip Laval).

A identificação de áreas de planejamento, da política habitacional do município, de fato, pode convergir com as necessidades sociais demandadas pelos usuários da política de assistência social. Mas, o que chama a atenção é que não há preocupação em estabelecer um estudo e um diagnóstico específico para a implantação do SUAS no ato da habilitação em Gestão Plena. O que houve foi o aproveitamento de estudos da política de habitação, considerando as AEIS. Isso reforça, como vimos no capítulo 2, a dificuldade que a política de assistência social tem de romper com a cultura do improvisado e da emergência. Este é o caminho de avanços e retrocessos apresentados pelo SUAS, além de corroborar com a ideia de que o Estado, ao planejar a sua ação, não é capaz de deter o controle de seus resultados, considerando todas as forças políticas envolvidas no processo. Em outras palavras, por mais que a PNAS, como um documento norteador da assistência social, traga a noção de território, quando a ideia chega ao município, estando em outra escala, já terá outra proposta de resultado (TEIXEIRA; FREIRE, 2017).

Em 2006, quando da publicação do Atlas Social, que utiliza outra metodologia de pesquisa¹⁶, novos estudos foram apresentados. Este documento teve como referência o estudo das desigualdades vista de dentro da cidade, sobretudo com relação à pobreza, indigência e desigualdade de renda. Uma das preocupações, do documento, era demonstrar que, embora a cidade apresentasse índices satisfatórios, com relação à qualidade de vida, “as médias mascaram os contrate.” (TAVARES, 2006, p.140).

A abordagem territorial é identificada por Tavares (2006) como elemento necessário para “[...] detectar esses territórios de exclusão social, em suas diversas dimensões, constitui um avanço para a definição de prioridades dentre o conjunto das demandas sociais e para orientação dos diversos atores na construção de políticas integradas.” (TAVARES, 2006, p.140). A autora ainda reforça que a descentralização é uma forma de reconhecer as heterogeneidades locais e que a “[...] focalização territorial de programas sociais constitui uma lógica de intervenção racional para a universalização de acessos aos direitos de cidadania.” (TAVARES, 2006, p.140).

As características apresentadas para construção do Mapa da Exclusão/Inclusão, apresentado no Atlas Social, se aproximam das características elencadas na NOB/2005 para identificação de áreas de vulnerabilidade e risco social. Os aspectos observados, para a identificação de Microáreas de Exclusão Social- MAES, de forma resumida, foram: saneamento básico, acessibilidade (vias e pavimentação), serviços urbanos (iluminação pública, coleta de lixo), habitação e condições socioeconômicas.

Tavares (2006) ressalta que, em vários casos, continuam a ser identificadas áreas com histórico de exclusão social, que já constavam em listagens anteriores, como aquela utilizada no Termo de Habilitação do município na Gestão Plena. Ainda que algumas intervenções de urbanização, ao longo dos anos, tenham sido realizadas, a condição de pobreza e de baixa renda

16 No Atlas Social publicado pela Prefeitura de Juiz de Fora no ano de 2006, alguns conceitos, como Território e Democracia, são identificados como parte metodológica do trabalho elaborado. Os mapas são apontados como recursos didáticos de materialização e de consenso, e a gestão urbana democrática é identificada a partir de Milton Santos, ao pensar o território, considerando não apenas as suas divisões jurídico- políticas, mas também suas heranças históricas, sua forma presente, refletindo sobre a interdependência dos lugares e seu conteúdo econômico, financeiro, fiscal e normativo. Para a construção da metodologia apresentada no Atlas Social, a proposta partiu do Mapa da Exclusão/ inclusão social, baseada na experiência de município de Belo Horizonte, com adaptações à realidade de Juiz de Fora. A metodologia utilizada contou com pesquisa de campo e também com produtos de sensoriamento remoto orbital e aéreo. Assim, de acordo com o Atlas Social, o estudo “tornou mais completo um dos resultados esperados no diagnóstico: a identificação das microáreas de exclusão social existentes na cidade” (TAVARES, 2006, p.141).

persiste, o que demonstra o quão desafiador é romper com as marcas da pobreza e da exclusão, sobretudo em um Estado Neoliberal.

A importância do Atlas Social de 2006, para a pesquisa em tela, é o fato de que, ao se identificar essas MAES, juntamente com outros elementos apresentados na publicação, como um catálogo de localização de equipamentos públicos e privados, há um redirecionamento na alocação dos quatro equipamentos de CRAS, ainda na perspectiva das Regiões Administrativas. Neste momento, o que se percebe é que, ao se identificar e localizar os equipamentos públicos, há uma preocupação em instalar os CRAS em áreas que já apresentassem uma rede mínima de serviços socioassistenciais em funcionamento e persistindo também a ideia de prédios já existentes, de preferência, públicos. Isso porque, na essência, a implantação de CRAS pressupõe uma rede de serviços com a qual ele deve se articular para fortalecer seu território.

Se durante o processo de habilitação, as regiões selecionadas para a implantação de CRAS eram Norte, Leste, Nordeste e Oeste, com a publicação do Atlas Social 2006, passam a ser prioritárias as seguintes regiões: Norte e Leste (mesmas do primeiro documento), acrescentando Sul e Sudeste (em substituição ao Nordeste e a Oeste).

A metodologia apresentada, no Atlas Social 2006¹⁷, de caráter participativo e democrático, realizou várias reuniões nas comunidades das MAES, bem como visitas domiciliares, o que permitiu identificar grupos sociais com uma variação de maior ou menor grau de vulnerabilidade e risco, a partir de aspectos da urbanização e da concentração de pobreza. O documento chega ao detalhamento de apontar número de domicílio em cada MAES, e sua relação com as condições de saneamento, acessibilidade e habitação, bem como a cobertura nessas áreas, de equipamentos de saúde, educação, assistência social e cultura.

O Atlas Social 2006 contemplou todas as Regiões Administrativas e apresenta outras áreas de vulnerabilidade que também necessitam de implantação de equipamentos de CRAS, e que não foram priorizadas à época. Inclusive, regiões de total ausência de equipamentos públicos, com a presença de MAES, com alto grau de vulnerabilidade e risco.

Segundo o Atlas Social, as áreas selecionadas, para implantação de CRAS, no município, são: CRAS Norte, CRAS Leste, CRAS Sul, e CRAS Sudeste. Há poucas referências e informações sobre os equipamentos no documento, embora tenha diagnosticado as MAES.

¹⁷É importante salientar que, embora o estudo tenha servido de base para a definição das quatro primeiras unidades de CRAS instaladas no município, o objetivo da construção do Atlas Social 2006 era a implantação de um projeto denominado “Juiz de Fora no Trilhos da Paz”, que, em linhas gerais, tinha a finalidade de romper com a cultura da violência envolvendo jovens da periferia da cidade, em um determinado período.

Seguem, abaixo, as informações disponíveis sobre os CRAS no Atlas Social (TAVARES, 2006, p.138):

As Regiões elencadas no município de Juiz de Fora para implantação dos Centros de Referência de Assistência Social, seguiram os critérios de vulnerabilidade, segundo a Norma Operacional Básica da Assistência Social. São elas:

1- Região Norte: Presença de 38 áreas de vulnerabilidade apontadas no Atlas Social da Secretaria de Política Social.

Abrangência: 59 bairros (07 microregiões)

Residentes: 94.110

Área: 183,16 km²

Forte concentração na faixa etária de 05 a 19 anos de idade

2- Região Leste: Presença de 26 áreas de vulnerabilidade apontadas no Atlas Social da Secretaria de Política Social

Abrangência: 31 bairros (03 microregiões)

Residentes: 85.979

Área: 25,86 km²

Forte concentração na faixa etária de 15 a 19 anos de idade

3- Região Sul: Presença de 21 áreas de vulnerabilidade apontadas no Atlas Social da Secretaria de Política Social.

Abrangência: 25 bairros (04 microregiões)

Residentes: 53.945

Área: 22,69 km²

Forte concentração na faixa etária de 05 a 19 anos de idade

4- Região Sudeste: Presença de 19 áreas de vulnerabilidade apontadas no Atlas Social da Secretaria de Política Social.

Abrangência: 28 bairros (03 microregiões)

Residentes: 46.415

Área: 33,89 km²

Forte concentração na faixa etária de 05 a 19 anos de idade.

De 2006 a 2008, são instalados os quatro equipamentos de CRAS, de acordo com as áreas apresentadas no Atlas Social. O que se percebe, até aqui, na análise destes dois documentos, é que o planejamento da assistência social continua a reboque de outros projetos de interesses diversos. Se há alguma preocupação, ao instalar os equipamentos de CRAS, a localização de prédios públicos é o argumento principal. Se no documento apresentado na Habilitação em Gestão Plena, o estudo utilizado advinha da política habitacional, no documento produzido pelo Atlas Social 2006, o que se destaca são as MAES, a fim de implantar um projeto específico de combate à violência.

Em 2009, uma nova gestão municipal¹⁸ assume a Prefeitura de Juiz de Fora. Já no mês de Janeiro do mesmo ano, tinha o objetivo de “consolidar” o SUAS no município. Para tanto,

¹⁸É importante informar que, no processo das eleições municipais de 2008, que garantiriam a gestão municipal de 2009-2012, com a mudança da base de governo, muitas rupturas e discontinuidades são

alguns serviços socioassistenciais existentes foram modificados, sendo iniciado um compartilhamento de prédios públicos e serviços. Ou seja, unidades que executavam Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), localizadas em comunidades específicas, foram obrigadas a compartilhar o espaço físico (prédio) com unidades de CRAS. Foi assim que de 04 unidades de CRAS foram implantadas no período entre 2006 a 2008. Nesse sentido, o município passou a contar com mais 05 unidades em janeiro do ano seguinte.

A implantação ocorreu em equipamentos públicos nos seguintes bairros: Vila Olavo Costa, São Benedito, Santa Luzia, São Pedro e no centro da cidade. Todos começaram as suas ações sem nenhuma preparação ou planejamento, em um processo truculento e confuso, que gerou consequências, desentendimentos, de forma muito desrespeitosa, só minimizado com a implantação da Vigilância Social em 2011. Este processo pode ser verificado, quando buscamos o Plano Plurianual 2006-2009 (JUIZ DE FORA, 2005), da PJJ, e verificamos que não foi planejada implantação de CRAS para aquele ano, mas mesmo assim, foi iniciada em 2009, com nove equipamentos públicos. Houve um rearranjo para a distribuição dos bairros, a fim de contemplar os *novos* equipamentos de CRAS.

É importante destacar aqui que, do ponto de vista do território, considerado até este momento, houve um processo de descentralização, tendo em vista a transformação sofrida pelas unidades, que passaram a abrigar dois serviços. Com isso, mudaram também as suas formas e funções. Se o atendimento, antes de partilhar o equipamento, atendia a crianças na faixa etária de 5 a 15 anos, com o compartilhamento do mesmo espaço, passou a atender famílias e indivíduos adultos. Ou seja, muda-se a identidade do público a ser atendido, a correlação de forças presentes e também o partilhamento do espaço físico, que passa a contar com duas equipes de trabalho e dois públicos diferentes. Os questionamentos foram muitos, mas, diante do objeto desta pesquisa, percebemos o desrespeito ao territórios, identidade dos usuários, dos trabalhadores e da implicação no serviço, do ponto de vista das novas relações sociais que passam a ser ali (des)construídas, trazendo consequências na produção daquele espaço.

Assim, o CRAS Leste foi subdividido com o CRAS São Benedito, o CRAS Sul foi parcelado com o CRAS de Santa Luzia, e o CRAS Sudeste foi redividido com CRAS Olavo Costa. Além disso, houve também o partilhamento do equipamento de SCFV de São Pedro com o CRAS São Pedro e a substituição de um serviço no centro da cidade, por um CRAS Centro,

esperadas. Trava-se uma batalha entre o que está posto pelo governo que sai, a marca que o novo governo quer impor, com pouca preocupação com as funções de Estado, e sim com os projetos de determinado governo. Esta eleição seria a primeira mudança deste tipo, a promover impactos na política de assistência social, a partir da PNAS 2005 e da implantação do SUAS.

que seria o responsável pelas Regiões Administrativas descobertas como a Nordeste e uma parte da zona rural. Algumas destas unidades estão fora das MAES. Aliás, elas perdem força e desaparecem dos estudos, durante a implantação em janeiro de 2009.

O que se segue é uma nova divisão dos bairros, por Regiões Administrativas, que podem conter mais de um CRAS, dependendo muito mais da disponibilidade de um prédio público, do que da proximidade das áreas de vulnerabilidade e risco, ou da aproximação do cidadão. É assim, por exemplo, com o CRAS Oeste São Pedro, que está localizado fora de uma área de vulnerabilidade e risco e de difícil acesso da população empobrecida. O parcelamento das áreas de abrangência dos CRAS, em 2009, foi realizado apenas com a experiência dos serviços nas regiões. Não há imagens ou figuras de mapas que ilustrem esse momento da territorialização. Coordenadores de CRAS e técnicos utilizavam de sua experiência e cotidiano no trabalho social executado no CRAS para definir bairros a serem atendidos por cada equipamento.

Ao analisar o processo de territorialização do SUAS, em Juiz de Fora, até 2010, o que se observa são tentativas de erros e acertos, em deslocar determinado bairro de uma Região Administrativa para outra. Entretanto, a proximidade com o cidadão ainda não aparece com relevância, quando da operacionalização dos serviços inseridos nos CRAS. Essa realidade demonstra o quanto a política de assistência social tem o desafio de ser compreendida como direito do cidadão. Se, historicamente, a assistência social se pauta pela falta de planejamento de suas ações, como visto no capítulo 2, mesmo com a implantação do SUAS, é um grande desafio romper com a cultura do improvisado.

Em Abril de 2011, após proposta do Executivo Municipal, uma nova estrutura de gestão da assistência social foi incorporada à Secretaria de Desenvolvimento Social-SDS (antiga Secretaria de Assistência Social-SAS). Dentre as mudanças aprovadas, está a criação da Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM), tendo como principais atividades inerentes às suas competências e responsabilidades três dimensões de trabalho: O primeiro, o diagnóstico territorial, que deve trabalhar a caracterização e delimitação do território socioassistencial; o segundo diz respeito ao cadastro das famílias, identificando a estratificação por perfil socioeconômico e a família por ciclo de vida; o terceiro, a classificação da família, em consonância com o Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF)¹⁹. A implantação

19 O Índice de Desenvolvimento Familiar- IDF adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Social é um indicador sintético que reúne um conjunto de informações que possibilita analisar o desenvolvimento familiar, a partir de 06 dimensões: vulnerabilidade familiar, acesso ao conhecimento, acesso o trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. A criação do índice vem complementar situações e condições das famílias que habitam áreas de vulnerabilidades e risco, uma vez que amplia o leque de ausências e privações para além das questões urbanas. Elementos

da vigilância, no município, traz o debate acerca das políticas públicas e o território, ainda que limitados a alguns elementos apresentados acima, como o diagnóstico territorial, identificação das famílias e sua classificação. De alguma forma, a preocupação maior é com a delimitação espacial e localização das famílias. A compreensão do território identidade e das territorialidades ainda não é identificada nos documentos produzidos.

Para a realização do diagnóstico territorial, para a SDS, tornou-se essencial a delimitação dos territórios socioassistenciais, a identificação das famílias e suas vulnerabilidades e riscos. Inicia-se, pela primeira vez, desde a implantação do SUAS no município, uma etapa de territorialização dos serviços de PSB, a partir dos quais se busca analisar as necessidades sociais e as ofertas socioassistenciais dos usuários da política, partindo do estudo das vulnerabilidades identificadas nos territórios. Aqui, o que difere do período anterior é uma construção técnica, com a intenção de organizar os territórios e delimitar suas respectivas áreas de abrangência.

A proposta da base territorial, na implantação da Vigilância Social no município, traz o planejamento local dos enfrentamentos às condições de vulnerabilidade e risco social, assim como a criação da relação de responsabilização entre os serviços socioassistenciais e a população adscrita nos territórios, na visão dos técnicos (HORTA; CLARET *et al.*, 2012b, p. 24).

A metodologia utilizada pelo município procurava delimitar áreas de abrangência de CRAS. Nesse sentido, os territórios socioassistenciais passaram a ser sinônimo de bairros, e sua lógica de organização tem relação com o acesso ao transporte coletivo, como explicitado no documento que trata da Implementação da Vigilância Social.

Os territórios socioassistenciais representam a delimitação de áreas no município de Juiz de Fora, que correspondem ao espaço de intervenção da Política de Assistência Social em seus distintos níveis de proteção- Básica e Especial. Os territórios socioassistenciais, conhecidos como “bairros”, também são territórios de acessibilidade e foram construídos levando-se em consideração o arranjo do Sistema de Transporte Coletivo Urbano (TCU) de Juiz de Fora/MG para que em cada território, o usuário da assistência social tenha meios de acessar aos equipamentos da rede de serviços. Essa premissa garante a mobilidade das pessoas dentro dos territórios socioassistenciais a partir do Sistema de Transporte Urbano (HORTA; CLARET *et al.*, 2012, p. 22).

importantes, como grau de escolaridade, desemprego, presença na família de pessoas idosas, com deficiência, ou crianças pequenas, também vão servir para pensar as vulnerabilidades sociais e riscos da família.

Ao apresentar a perspectiva de acesso a linhas de transporte coletivo, mais uma vez, a proximidade do equipamento do cidadão pode ser questionada, considerando o tempo e o espaço percorrido durante um trajeto de ônibus nas áreas urbana e rural da cidade. A lógica do uso do território, como lugar de moradia, de uso da escola, do posto de saúde e do CRAS, aqui é mediada pela linha de ônibus e não pela distância, como um facilitador/dificultador no acesso aos serviços.

A territorialização do SUAS possibilita o planejamento e a localização das famílias, da rede de serviços e dos territórios que apresentam maior incidência de vulnerabilidades e riscos. Por isso, a proximidade é importante. Ela pode até coincidir com um bairro, mas um bairro pode apresentar mais de um território. Assim, é necessário investigar os múltiplos fatores interdependentes, tanto os físicos (relevo, por exemplo), os sociais, os culturais, quanto os econômicos. Além do mais, territórios são dinâmicos e mutáveis, enquanto um bairro, como espaço delimitado, em um recorte administrativo, tem fronteiras bem definidas. Um bairro pode até se constituir em território, mas um território não pode se limitar a um bairro.

Para o processo de territorialização, a SSVVM realizou oficinas, junto às equipes técnicas dos CRAS, no período de julho e agosto de 2011. Para este trabalho, foram utilizados mapas das áreas de abrangência de cada um dos nove CRAS. As oficinas eram desenvolvidas em três fases: A preparatória tinha a finalidade de levantar dados de fontes do próprio município. A fase de delimitação do território procurava identificar os aspectos geográficos, populacionais, políticos, econômicos, sociais, culturais, além de características como malha viária, meios de transportes e outros. Por fim, a última fase consistia na apropriação do território, delimitando, assim, o território de cada CRAS. Para a delimitação dos territórios socioassistenciais, foi utilizado, também, o Software ArcGis e o apoio técnico operacional da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Juiz de Fora (SPDE/PJF).

A metodologia adotada considerou os seguintes requisitos (HORTA; CLARET *et al.*, 2012b, p. 25):

A acessibilidade aos territórios-área, com seus respectivos serviços, com base no Transporte Coletivo Urbano de Juiz de Fora, relacionando às linhas e às nomenclaturas que aparecem nos ônibus e atribuindo a cada um o limite territorial. A opção do transporte efetua-se através de duas simbologias, que são o número da linha e o nome do território correspondente, facilitando desta forma a mobilidade da população. Em 85% dos territórios socioassistenciais os ônibus são reconhecidos e identificados pela população local e 14% não possuem identificação, mas utilizam do número para circulação nos territórios, atendendo às necessidades de locomoção (mobilidade).

a) O setor censitário como unidade básica de coleta de dados para o Censo Demográfico estabelecido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Portanto, a delimitação buscou a confluência dos limites geográficos, porém, foi priorizado o acesso quando apresentado dificuldades de mobilização entre o usuário do CRAS de referência daquele território.

- b) As barreiras geográficas, derivadas dos obstáculos naturais ou gerados pelo processo de urbanização.
- c) O limite dos terrenos ou espaços fundiários, delimitados pela PJJ, que foram atendidos integralmente.
- d) A regionalização dos atendimentos dos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS.
- e) A padronização do banco de dados da política de assistência social em Juiz de Fora, conforme informações disponibilizadas pelo Cadastro Único do governo Federal, referente à identificação do domicílio e da família.

Ainda com relação à divisão dos territórios socioassistenciais, a metodologia definiu três tipos de território, com os quais a área de abrangência do CRAS pode ou não coincidir. São eles: *Território-região*, *Território-área* e *Território-microárea*.

O *território-região* obedece à lógica das Regiões Administrativas. O objetivo é a delimitação de um território administrativo-assistencial, contendo pontos que configuram a rede socioassistencial do município. O *Território-área* compreende o território de abrangência de cada CRAS. O objetivo é planejar as ações, organizar serviços, viabilizar recursos para o atendimento às famílias referenciadas no território, com vistas à melhoria de indicadores e condições de vida da comunidade. E, no *território-microárea*, há subdivisões do território-área delimitado, onde se tem a concentração de grupos populacionais homogêneos, de vulnerabilidade ou não, que possam apresentar privações ou ausências e necessitam de acompanhamento pelo CRAS (HORTA; CLARET *et al.*, 2012, p. 26).

Alguns mapas foram produzidos pela Vigilância Social, mas nenhum identifica a distância entre o equipamento de CRAS e seus respectivos *território-microáreas*, ou a distância entre as famílias público-alvo e o equipamento de CRAS. Essa informação é de extrema importância, ao se refletir sobre acesso e proximidade e tem relação direta com o uso do território e sua percepção sobre identidade e pertencimento.

Por mais que se tenham denominado de *territórios*, a metodologia apresentada não considera elementos imateriais da construção de um território. Lembra uma construção cartesiana, que perde a dimensão da interdependência das partes, do seu uso e das contradições e particularidades entre os territórios. A própria limitação, nos *territórios-microáreas*, na identificação de grupos populacionais homogêneos, é complexa, mediante as configurações de pobreza, miséria e indignidade e a forma como elas afetam as pessoas e famílias de maneiras distintas.

A divisão territorial de *território-região*, *área* e *microárea*, segundo o Guia de Orientação: implementação da Vigilância Social/ Juiz de Fora, foi utilizada também para a

organização dos serviços de PSB e PSE. Os *territórios-região* devem agregar os serviços de proteção social de complexidade média e alta, e o *território-área* deve descentralizar os serviços de proteção social básica.

Outro elemento importante, posto pela metodologia, diz respeito à “criação da relação de responsabilização entre os serviços socioassistenciais e a população adscrita nos territórios” (HORTA; CLARET *et al.*, 2012b, p. 24), ou seja, como fazer para que esta família/indivíduo se sinta pertencente a este território. Para além das informações geradas naquele território, procura-se entender como fazer parte dele e como garantir o uso deste território. Não fica evidente, pelos documentos produzidos pela SSVM, em que grau a população que mora nos territórios socioassistenciais participaram da construção dos territórios, ou se sentem pertencentes a este *território-área*.

Os registros demonstram a utilização de proposta metodológica de planejamento ascendente, construída pelos agentes locais, através da apropriação da realidade. Entretanto, demonstra o envolvimento apenas de trabalhadores dos CRAS, que, pela experiência no território e na vivência com os usuários, colocavam seus relatos e experiências. E por mais que os técnicos possam contribuir com processo de territorialização, não houve uma construção participativa que considerasse quem ali mora e habita, como se percebe. A relação entre o serviço e a população adscrita requer o reconhecimento de sua identidade e do seu lugar no território. Afinal, a própria população produz seus territórios e, raramente, os territórios identificadas pela população se aproximam daqueles construídos pelo Estado (FILGUEIRAS *et al.*, 2016).

O resultado do processo de territorialização dos CRAS criou um novo ordenamento territorial para a assistência social. Para a implementação destes 11 territórios socioassistenciais, considerou-se o perfil demográfico de seus habitantes, a partir dos dados do CADÚNICO.

Segue abaixo a Figura 2 que demonstra a organização territorial do município em 2012.

O mapa apresenta os 11 territórios socioassistenciais, além da localização dos CRAS. O que chama a atenção, no mapa, são as áreas de abrangência de cada equipamento. Se áreas de cobertura, como do CRAS Sudeste Olavo Costa e do CRAS Sudeste São Benedito, podem, pelo mapa, garantir a proximidade. Outras, como CRAS Sudeste Costa Carvalho, ou o CRAS Centro, se dispersam pela extensão até as áreas rurais. Aliás, as áreas rurais, de vulnerabilidade e risco, só foram contempladas e referenciadas pelos CRAS, a partir da implantação da Vigilância Social.

A localização dos CRAS é outro elemento importante a ser analisado. Todos estão em pontos próximos ao centro da cidade, mesmo em territórios de grande extensão. É o que observamos no CRAS Leste Linhares, no CRAS Nordeste Gramma, no CRAS Sul Ipiranga. A questão é como garantir que as populações que habitam áreas mais distantes do território socioassistencial tenham o atendimento e ou o acompanhamento necessário. A proximidade do equipamento, com o centro da cidade, é justificada pela Vigilância Social e pela existência de prédios públicos no entorno, além do transporte coletivo urbano, que tem no centro da cidade, a sua área de circulação.

A produção do Mapa Social 2012 é a única publicação realizada pela SDS, com relação ao processo de territorialização dos CRAS. Atualmente, o trabalho desenvolvido pela SSVM consiste em garantir a padronização das informações do CADÚNICO. E embora isso seja de extrema importância, a vigilância tem um papel estratégico, que é o de apresentar, aos CRAS, os seus respectivos territórios materiais e imateriais.

O que vemos, na construção da vigilância social de Juiz de Fora, foi um movimento que parecia avançar na direção da construção dos territórios socioassistenciais. Entretanto, ele acaba reiterando o território como um instrumento de delimitação de área de intervenção, não objetivando alcançar os elementos capazes de auxiliar a pensar o território identidade dos sujeitos e suas relações. Superar construções de diagnósticos, indicadores e mapas se faz necessário, a fim de olhar mais para o homem lento, público alvo nos territórios socioassistenciais. A pesquisa tem ratificado, até o momento, o território como instrumento de gestão para as políticas públicas, muito voltado para uma ação pontual do planejamento, o que reitera as reflexões sobre território e políticas públicas expressas no capítulo 1.

Porém, mesmo utilizado como instrumento de planejamento de delimitação de área e havendo relevante preocupação com a padronização de dados de localização de usuários, torna-se imprescindível que a discussão, posta pela PNAS, sobre territórios usado, território identidade e territorialidades, seja fomentada e trabalhada. Não há como pensar na qualidade

dos serviços socioassistenciais sem a participação da construção destes territórios a partir dos seus sujeitos.

3.2 QUE TERRITÓRIO É ESSE? CONCEPÇÃO DE TERRITÓRIO E A PERCEPÇÃO DOS GESTORES E TÉCNICOS: EM QUE MEDIDA QUE ESSA PERCEPÇÃO QUALIFICA A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL OU POSSIBILITA A GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

3.2.1 Apresentando nossos sujeitos

As quatro pessoas entrevistadas²⁰, durante a pesquisa, têm, em comum, como agentes públicos, o fato de trabalharem na assistência social, com experiência na gestão da política de assistência social. Inicialmente, elas foram apresentadas, do ponto de vista de suas respectivas formações, suas atividades profissionais relevantes e da relação das atividades que exercem com a gestão da política de assistência social e o território.

Três, dos quatro entrevistados, tem, no mínimo, 10 anos de trabalho na política de assistência social em Juiz de Fora. A única exceção foi a Secretária de Desenvolvimento Social, que, neste período, esteve por dois momentos distintos na pasta.

A primeira pessoa entrevistada foi a Carla Salomão Ferreira. Ela é formada em Serviço Social pela UFJF e tem duas especializações, uma sobre Gestão de Recursos Humanos e outra sobre Política de Assistência Social e Gestão do SUAS. Carla Salomão sempre trabalhou na Prefeitura de Juiz de Fora, na política de assistência social. Com relação ao território, a entrevistada relatou que, durante muito tempo, antes mesmo da implantação do SUAS, ela já trabalhava no processo de descentralização de um serviço de PSB para crianças e adolescentes.

Embora a abordagem não tivesse foco no território, ao se implantar serviços em determinados bairros, já havia algumas observações implícitas, com relação às diferenças entre comunidades, as diferenças de recursos, de comportamentos, que sinalizavam territórios de intervenção, mas não estavam ordenados como hoje. Carla ainda sinaliza que não se tinha uma discussão conceitual sobre território. Segundo ela, “[...] *era uma coisa muito prática, muito empírica, mas nada teórico, que hoje, no caminhar, a gente tem*” (SALOMÃO. Entrevista realizada em 14 de Maio de 2019). Carla hoje responde ao cargo de Subsecretaria de Proteção

²⁰ Importante informar, que para a realização das entrevistas, as pessoas autorizaram a utilização de suas identidades, no ato das entrevistas e suas respectivas trajetórias profissionais e de formação.

Social, Promoção e Defesa de Direitos (SSPSD), na Secretaria de Desenvolvimento Social da PJF.

O segundo entrevistados foi o Eduardo Santos Oliveira. Eduardo se formou em Geografia pela UFJF e trabalha na política de assistência social desde 2005. Inicialmente, atuou junto ao Cadastro único do Governo Federal- CADÚNICO, na PJF, em contratos terceirizados e como prestador de serviço. Em 2011, Eduardo passou em um concurso público para assistente administrativo e hoje ocupa o cargo de supervisor de Territórios Socioassistenciais, que, na estrutura administrativa da PJF, se encontra alocada na Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social (SSVM).

Em sua trajetória na PJF, Eduardo sempre esteve trabalhando na política de Assistência social, seja através do CADÚNICO, seja através do Programa Bolsa Família. Foi essa experiência que lhe permitiu, entre outras atribuições, estar, hoje, como o responsável pelo ordenamento territorial dos CRAS. Segundo Eduardo, a abordagem territorial, na política de assistência social, é importante:

[...] porque no território, você consegue adscrever uma população vulnerável, que é o público alvo da assistência social, bem como também fazer uma melhor adequação da oferta de serviço e demandas socioassistenciais. Então, o território, ele é assim, vamos dizer, a base pra você pensar todas essas coisas... Onde está minha demanda e qual é a rede hoje de serviço que eu tenho para atender essa demanda, e essa demanda, ela é a mesma ao longo do tempo? A base territorial, ela vai te fornecer a transformação desse território. Ou seja, a base territorial, como elemento de gestão, ela permite você perceber essas transformações no espaço geográfico. (SANTOS. Entrevista realizada em 30 de Maio de 2019).

A terceira entrevistada foi Tammy Claret, graduada em Ciências Sociais pela UFJF, e tem duas especializações, uma em Gestão de Recursos Humanos e outra em Gestão do Sistema Único de Saúde. Tammy tem mestrado pela Universidade Federal de Minas Gerais, na Faculdade de Medicina, na área de Promoção de Saúde e Prevenção à Violência. Durante a sua vida profissional, trabalhou um tempo na Secretaria de Educação, na PJF, tendo atuado também na política de saúde, tanto no município, quanto no Estado, inclusive, durante um tempo foi diretora da Escola de Saúde Pública, em Belo Horizonte. Na direção desta escola, teve, como um dos pilares de seu trabalho, o ordenamento da base territorial no SUS, no âmbito do Estado.

Em 2011, a convite do Prefeito Custódio Mattos, assumiu a SDS. Tammy avalia que seu convite para trabalhar na assistência social tem relação direta com sua experiência como gestora. Ao aceitar o convite, a entrevistada buscou estudar a PNAS e se deparou com a Vigilância Socioassistencial. Diante disso, apresentou uma proposta de implantação ao chefe

do executivo de remodelar a SDS, a fim de constituir o lugar do monitoramento e da avaliação, pautado em sua experiência no SUS. Tammy diz que, neste momento, sabia que era preciso:

[...] conhecer também o território... o que é um território socioassistencial, o que é área, microárea, bairro e por ai afora... então, a gente também teve esse desafio...Então, meu primeiro contato com assistência, ele vem de um convite, pela minha experiência na saúde e pela minha experiência como gestora. (CLARET. Entrevista realizada em 31 de Maio de 2019).

É importante informar que Tammy esteve, por dois momentos distintos, na SDS.O primeiro, de 2011 a 2013, quando implantou a vigilância. Depois, retornou em 2018, momento em que assumiu a SSPSD. Em seguida, no mesmo ano, assumiu, novamente, a pasta da Secretaria de Desenvolvimento Social- SDS.

A quarta e última entrevistada foi Érica Cristina Costa Fernandes, assistente social, com duas Especializações: uma em Planejamento e Gestão de Políticas Sociais e outra em Gestão do SUAS. Érica trabalhou como coordenadora de CRAS Leste Linhares durante quase 9 anos, período em que vivenciou o processo de implantação da vigilância socioassistencial no município. Em 2018, assumiu a Supervisão de Acompanhamento de CRAS (SCRAS), tendo ficado responsável por acompanhar e avaliar qualitativamente e quantitativamente os resultados das ações executadas pelos 11 equipamentos de CRAS, dentre outras atribuições. Érica trabalhou um tempo no serviço de creche e, durante esse período, também experimentou um processo de descentralização, que, segundo ela:

Então, eu já tinha um pouco a percepção de território de cada unidade que eu trabalhava, né... o que era viável pra Santa Cruz, de repente não era viável pro Manoel Honório, o que cabia no Linhares, às vezes, não cabia no São Benedito, então, eu já tinha um olhar mais apurado pra essas diferenças territoriais. (FERNANDES. Entrevista realizada em 04 de junho de 2019).

A título de organização, vamos demonstrar algumas inflexões, além de outras reflexões advindas do conteúdo sistematizado durante o processo das entrevistas, em três blocos distintos: o primeiro bloco diz respeito à implantação do SUAS no município e à incorporação do conceito de território, usado para o ordenamento territorial nos CRAS. O segundo bloco aborda a compreensão dos territórios socioassistenciais, a relação estabelecida com os técnicos, usuários e com a própria geografia, além dos conceitos utilizados e a forma como vêm sendo apropriados pela política de assistência social. E, por último, passamos pelos avanços e desafios

que a abordagem territorial, como um instrumento de gestão, trouxe para a assistência, no âmbito do município.

3.2.2 Territorialização, território identidade e territorialidades na gestão dos CRAS em Juiz de Fora

A percepção dos entrevistados converge com a influência recebida no processo de territorialização do SUAS em Juiz de Fora e a experiência dos serviços territorializados, no âmbito da saúde. Nesse sentido, é como se esses dois sistemas tivessem, nos territórios vulneráveis, as suas interseções. Tanto no SUS, como no SUAS, os entrevistados relatam que as condições de vida da população têm relação direta com seus territórios e que um equipamento de CRAS ou uma UBS é capaz de modificar o espaço geográfico, transformando a paisagem e redefinindo suas relações sociais.

Guardados os aspectos históricos e conjunturais da construção desses sistemas, percebe-se, de fato, um modelo semelhante, inclusive da abordagem territorial. Isso significa dizer que os elementos que constroem territórios da saúde e territórios socioassistenciais são semelhantes em alguns aspectos: elaboração de diagnósticos, mapas, proposição de ações que considerem a proximidade do lugar. Segundo Tammy:

[...] a gente hoje fala, tanto na saúde, como na assistência, em território, mas a gente ainda não conseguiu ousar e trabalhar com um único conceito de território. O que define o território da saúde não é a mesma coisa que define o território da assistência. Então, eu acho que esse é um marco. E se eu compreendo o território, como Milton Santos coloca como aquele lugar primeiro, como aquele que me forma, que me dá características, que me faz pertencer a uma comunidade ou não, eu começo também a entender que eu não tenho como trabalhar com esse sujeito, nem com essa família, ao desconhecer esse território. Porque ele pode trazer características, uma coloração que eu não consigo entender esse sujeito descontextualizado. (CLARET. Entrevista realizada em 31 de Maio de 2019).

Esse é um elemento instigante para pensarmos o ponto de vista dos territórios. De fato, quando construímos os territórios para a ação das políticas públicas, seu planejamento, monitoramento e avaliação, o que está posto são construções que partem dos agentes públicos e não dos sujeitos que habitam e vivem seu cotidiano nesses territórios. Quando Tammy relata, no trecho acima, sobre “*Ousar e trabalhar com um único conceito território*”, e esse território tendo o sujeito que ali vive, como uma questão central, ainda é o algo a ser alcançado. Acabamos por construir territórios das políticas públicas, de caráter meramente administrativos,

ligados às suas respectivas áreas de abrangência, seus limites. Assim, embora o espaço do sujeito, suas relações e suas territorialidades estejam subentendidas, elas não são identificadas ou consideradas nos diagnósticos, mapas e análises sociais, a fim de refletir o ordenamento territorial. O destaque é dado ao território administrativo das políticas públicas, aqueles que delimitam áreas de intervenção para atendimento ao sujeito. É a construção do território como área de abrangência, de cada política social e não de construção da identidade dos sujeitos.

O discurso do território identidade está presente nas entrevistas realizadas. Mas a construção da identidade deste território é permeada por elementos de gestão de pouca ou rara participação dos sujeitos que vivem no território. Mais uma vez, corrobora a ideia de que os arranjos territoriais são construídos pelo Estado, que raramente se preocupam com a identidade da população (FILGUEIRAS *et al.*, 2016). É o que indica a fala a seguir:

Posso te falar que o território identidade, Meirijane, ele permeou essa discussão nas oficinas, ele permeou sempre, praticamente em 100 por cento das nossas discussões. Tudo que nós construímos com CRAS, em termos de território, balizou-se no território de identificação dos técnicos. Se os técnicos identificavam aquele nome como um território. Se eles identificavam, por exemplo, Linhares é um território reconhecido pra vocês? Sim. Então, aquilo ali é um território válido. Santa Paula é um território reconhecido por vocês? Sim, a gente reconhece que existe um lugar que se chama Santa Paula. Então, a gente foi dando um check list nos territórios que nós padronizamos. De certa forma, o território identidade, ele foi construído primeiramente com a identidade dos técnicos dos CRAS. (SANTOS. Entrevista realizada em 30 de Maio de 2019).

O território identidade que Eduardo nos coloca faz refletir sobre a intencionalidade do Estado, ao implantar um equipamento de CRAS, sinalizando a construção do território identidade, a partir do protagonismo dado aos técnicos. São eles que definem quem pertence a que território, e não o sujeito que nele vive. Assim, é possível afirmar que o *chão mais identidade*, expresso nesse tipo de territorialização, tem outra conotação. Quando o técnico tem o poder de definir quem pertence ou não pertence demonstra que esse território é da política pública, do Estado. Dessa forma, o território é usado como *recurso*, pelo poder público, que não reconhece o território como *abrigo* do sujeito, mas necessário para a totalidade da análise social (SANTOS, 2000).

O que se observa, portanto, é que, na definição dos territórios socioassistenciais de Juiz de Fora, a identificação se deu através da validação técnica, por entender que se o técnico do CRAS reconhece aquele território, de fato, ele existe. O sujeito que habita o território apresenta outras tantas territorialidades, para além de seus endereçamentos, que não foram incorporados

no processo de territorialização da política. O território, como instrumento de gestão, pode ser um instrumento que horizontaliza as relações ali presentes ou as verticaliza. É uma linha divisória que pode significar, para o usuário, o seu sentido de pertencimento, ou não.

Durante a entrevista com o Eduardo, nos foram relatadas as etapas percorridas e como os territórios socioassistenciais foram definidos. A primeira se consistiu em localizar as famílias vulneráveis a partir de dados do CADÚNICO. Essa base de dados identificava mais de 1000 localidades em Juiz de Fora, enquanto o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano apresentava 111 bairros. Significa dizer que há um descompasso entre identidades construídas pela população e que não são reconhecidas pelo poder público, através de seus documentos oficiais.

Assim, após a realização de correções identificadas no CADÚNICO, para uma possível padronização de localidades no tratamento desses dados, foram delimitadas áreas e microáreas. Para isso, partiu-se do conceito de bairro, contido no PDDU, que, segundo o entrevistado, é traduzido da seguinte forma:

[...] na conceituação de bairros, estava escrito assim: que o bairro tem que ter, além dos serviços públicos disponíveis, ele tem que ter transporte coletivo urbano a ele dirigido. Então, quando ele citou o transporte coletivo urbano a ele dirigido, ele já nos deu uma luz sobre como padronizar os 1001 territórios que a gente identificou no cadunico. A partir de que? Se o bairro tem que ter o transporte coletivo urbano a ele dirigido, então, todos os bairros que são reconhecidos no sistema de transporte público urbano representam um bairro e, obviamente, um território. Então, todos os nomes de bairros que aparecem nos ônibus urbanos de Juiz de Fora, pra nós, da assistência social, foi considerado um território socioassistencial. (SANTOS. Entrevista realizada em 30 de Maio de 2019).

A conceituação acima o auxiliou na definição das localidades existentes nas áreas vulneráveis. Aqueles bairros identificados nos documentos oficiais do município continuaram com sua denominação de bairro. Deste entendimento, veio a similaridade entre bairro e território socioassistencial. Já aquelas áreas de vulnerabilidades, onde estavam localizadas famílias vulneráveis, de acordo com o CADÚNICO, foram denominadas de microáreas de vulnerabilidade social, que, embora não localizáveis no PDDU, eram reconhecidas pela população ou pelo transporte coletivo urbano.

Aqui vale ressaltar que, ao equiparar território a bairros, desconsidera-se a construção dos territórios, a partir de sua identidade e das relações de poder contidas no espaço. Os territórios não são fragmentos da cidade, nos quais seu acesso se dá pelas linhas de ônibus. Território tem componentes que extrapolam o conceito de bairro. Dessa forma, o território se

apresenta de uma forma simplista e minimizada, ao considerar a sua denominação a partir do transporte coletivo urbano.

Após essa avaliação, que aglutinou o endereçamento presente no CADÚNICO e suas respectivas áreas de vulnerabilidade, os bairros identificados pelo PDDU e as linhas de ônibus reconhecidas pela população, chegou-se ainda a 182 territórios socioassistenciais, entre bairros já existentes nos documentos oficiais do município, e também aqueles que já eram reconhecidos pela população, através do transporte coletivo urbano.

O deslocamento na cidade, através do transporte coletivo urbano, se apresenta como um elemento chave para o ordenamento territorial do município, conforme indicado nas entrevistas. Ele parece justificar a localização dos prédios públicos onde os CRAS operam. Elenca-se o transporte coletivo urbano como elemento principal, ao reiterar que o público da assistência social, dentre eles, crianças, adolescentes, idosos, nutrízes e PCD, muitas vezes, não consegue acessar o CRAS, caso não haja um ônibus que tenha um ponto próximo. A compreensão do território usado parte também dessa preocupação do sujeito chegar ao CRAS, por meio do transporte coletivo. Segundo Carla Salomão:

[...] pra se estudar essa divisão territorial de CRAS, se pensou muito no acesso da família, né, então, se pensou em transporte coletivo, se pensou em PCD, em pessoas idosas com mais dificuldades de locomoção, mas eu não posso deixar de dizer que o peso do prédio já existente foi bastante grande (SALOMÃO. Entrevista realizada em 14 de Maio de 2019).

Nos estudos realizados pela Vigilância Socioassistencial em Juiz de Fora, não foram consideradas as distâncias e o tempo de deslocamento do sujeito, de seu território vulnerável até o prédio onde se localiza o CRAS. Ainda que a cidade apresente uma forma do relevo acidentado, que, segundo Eduardo Santos, pode diminuir ou aumentar essas distâncias, o fato é que quando a proximidade entre o sujeito e o equipamento não é relevante, no processo de territorialização das políticas públicas, acabamos por ferir seu princípio fundante, que é estar perto da população.

Sabendo que o processo de territorialização é dinâmico, é preciso reconhecer que a proximidade talvez seja um dos princípios que realmente faz a diferença para a população de determinado território. Também, durante as entrevistas, ficou evidente que, quanto mais próximo o CRAS está de determinada comunidade, mais esse território se vincula ao serviço. E o contrário, quanto mais distante, menos acessado é o serviço. O que nos indica o quanto é importante um estudo que priorize as distâncias e o impacto, quando da localização de um equipamento de CRAS e de suas famílias adscrita a ele.

Essa relação parece ser expressa na fala de uma das entrevistadas:

A família que está ali, no entorno do CRAS, que tá mais próxima do CRAS, ela vai mais. Até pela própria facilidade geográfica, financeira, do custo zero deste deslocamento e por ter o CRAS como um ponto de apoio. Às vezes, ela faz referência com um ou outro técnico, às vezes ela cria referência, com o pessoal ali da recepção, um técnico de nível médio. Percebia isso muito no Linhares, às vezes, a família estava em acompanhamento no CREAS, a gente sabia que o acompanhamento dela estava sendo feito no CREAS, mas surgia alguma coisa, no contexto familiar... corria no CRAS... *A Marcinha tá ai?* Era sempre uma pergunta procurando aquele técnico de referência. E isso muito mais forte naquelas do entorno do CRAS. É claro que os outros, também de bairros mais distantes, conseguiam construir vínculos, mas eu percebo, sim, que a proximidade do equipamento traz uma abertura que às vezes não atinge outros bairros mais distantes. (CRISTINA. Entrevista realizada em 04 de junho de 2019).

Pensando no conceito de território usado, o relato reitera a importância da proximidade, traz o uso do território pelo sujeito de CRAS, que tem o equipamento no campo de sua visão, fazendo parte da paisagem do seu território, encontrando, na padaria, no mercadinho, nas ruas, com os agentes públicos que têm, naquela localidade, o território do seu trabalho. Isso só se reconhece no encontro e na aproximação dos territórios.

Outro significado importantíssimo, neste relato da Érica Cristina, que tem relação também com o deslocamento das pessoas nos territórios, prioritária como elemento no ordenamento territorial dos CRAS, é o acesso ao equipamento, por meio do transporte coletivo urbano. Não sendo integrante de grupos específicos, como idosos e PCD, que possuem acesso gratuito às linhas de ônibus, uma família dificilmente terá recursos financeiros próprios para chegar ao CRAS, caso ela não esteja no seu entorno.

Como visto no capítulo 2, ainda que a renda não seja um fator determinante, com relação às vulnerabilidades e riscos, a ausência de recursos financeiros, ou uma renda muito baixa, é um marcador característico do público alvo da assistência social. Por esse motivo, as famílias do Programa Bolsa Família estão entre seu público prioritário, sobretudo, as famílias na linha da extrema pobreza.

E como garantir que essa família chegue aos equipamentos se ela tem que ter no mínimo o valor de duas passagens de ônibus, para sua ida e volta? E se essa família é público prioritário do PAIF, ela terá um atendimento continuado e não eventual, em outras palavras, ela terá que ter uma reserva de recursos para seu deslocamento, para acessar e frequentar o CRAS. Ainda que a garantia do menor custo para acesso ao serviço de CRAS seja uma estratégia de gestão,

não podemos desconsiderar que, para os usuários, sobretudo para o público de famílias na linha da extrema pobreza, isso terá um peso sobre seu orçamento.

A fim de minimizar os efeitos da distância entre áreas de vulnerabilidade e os equipamentos de CRAS, são realizados projetos, como o CRAS no seu bairro, que é o deslocamento dos serviços de CRAS em períodos eventuais. Dessa forma, o serviço fica naquela localidade por um determinado dia. Geralmente, o CRAS, no seu bairro, é alocado em algum espaço público já existente naquela área de vulnerabilidade mais distante do equipamento, como escolas, UBS ou praças. Porém, dependendo do grau de vulnerabilidade da família, a ação a ser desenvolvida pressupõe o acompanhamento familiar, a fim de garantir vínculos, proximidade e monitoramento de suas vulnerabilidades.

Distância, localização e limites territoriais são elementos geográficos importantes para as políticas públicas. Um avanço importante, no processo de territorialização, segundo os entrevistados, foi a identificação dos limites territoriais, até então desconhecidos pelos técnicos e coordenadores de CRAS. O ordenamento dos limites territoriais, durante o processo de territorialização, em 2012, durou um período de 90 dias e é constantemente reavaliado. Em sua construção metodológica, as famílias presentes no CADÚNICO foram mapeadas em seus respectivos territórios socioassistenciais, através da realização de oficinas com os técnicos. Além disso, os limites territoriais foram redefinidos.

As oficinas contaram com a participação de aproximadamente 50 pessoas, entre técnicos de CRAS (assistentes sociais, pedagogos, psicólogos), sociólogos e um geógrafo da SDS. A proposta era reconhecer se aquelas famílias, inseridas no CADÚNICO, eram reconhecidas nos serviços de CRAS, reiterando, mais uma vez, o território identidade como aquele de reconhecimento dos técnicos e enfatizando a importância na definição de determinada área de abrangência.

O território, como instrumento de gestão, em Juiz de Fora, traz um olhar mais apurado da forma como se pensa a assistência social, na perspectiva do SUAS. É percebido o território, como espaço que se destaca na construção dos diagnósticos sociais, na identificação de sua rede de serviços, na construção de identidades e fronteiras. O que chama atenção é que o território se expressa muito mais uma delimitação territorial, pela existência de serviços e equipamentos do que pelos sujeitos que nele vive. No trecho da entrevista abaixo, mais uma vez se explicita que o território como instrumento de gestão, que serve ao Estado e não ao sujeito.

Então, quando a gente fala do diagnóstico socioassistencial, eu estou falando de um diagnóstico de território. Hoje, por exemplo, eu posso abrir meu computador e te mostrar aonde temos concentração de equipamentos públicos.

Chamando de equipamentos públicos, escolas municipais e estaduais, praças, unidades básicas de saúde, assistência, com serviços de convivência, CRAS, CREAS e por aí afora, e você vai olhando pra esse território, pro território maior que é Juiz de Fora. Depois olhando hoje, nós temos onze territórios de assistência, olhando pra esses territórios e localizando dentro deles o que é esporte e lazer, o que é educação, o que é saúde. Eu consigo enxergar aonde esses equipamentos estão, se eles estão aglutinados ou distantes e quando eu faço um outro tipo de coloração desse mapa que é colocando a partir do CAD-Único, que é uma ferramenta muito importante pra política de assistência, porque diferente da saúde, a saúde é um direito universal, a assistência ela tem pra quem dela mais precisa, esse mais precisa, parte de uma seleção, de um corte, que tem uma série de critérios pra esse corte e hoje um dos cenários que a gente precisa observar é o território. Então, se eu estou com uma concentração de famílias na linha da pobreza num determinado território e a política pública não chega naquele local, você começa a entender o porquê dos movimentos. Olhando pro mapa colorido, se pode colorir o mapa da forma que você precisar, eu posso colorir por faixa etária, eu posso colorir por equipamento, eu posso colorir por renda, eu posso colorir por IDF, que é um índice que a gente usa, o índice de desenvolvimento familiar. Então hoje, eu não consigo olhar pra uma família sem olhar pro território, porque esse território que ela está ali me diz muita coisa, ali me diz se tem saneamento, ou não, se passa linha de ônibus ou não, se eu tenho acesso a UBS, ou não, se tem um CRAS ali pra fazer um acompanhamento, ou não. Quantas famílias têm naquele território que são elegíveis a um programa nosso de acompanhamento integral a família? Então, o território, ele é importante, primeiro porque a gente sabe que a forma do território define também suas relações. (CLARET. Entrevista realizada em 31 de Maio de 2019).

A limitação em usar o território como instrumento de gestão e de organização jurídico administrativa se apresenta de forma explícita no relato de Tammy Claret. A relação é estabelecida entre oferta e demanda e não do ponto de vista das territorialidades apresentadas pelos sujeitos.

Ao sinalizar que o território também define as suas relações, Tammy tenta se aproximar da busca pelas territorialidades dos sujeitos. Assim, ainda que de maneira incipiente, vemos que a questão da territorialidade está presente enquanto intencionalidade da técnica, no tocante à construção dos territórios socioassistenciais. Contudo, ele não se materializa no âmbito da gestão. O território, como instrumento de gestão, é construído na sua materialidade, mas precisa ser pensado também do ponto de vista de seu significado e da construção das relações com os sujeitos que moram ali. E mais uma vez, neste sentido, a proximidade pode fazer a diferença entre os territórios e os serviços ofertados nos equipamentos de CRAS.

Para os agentes públicos entrevistados, território é um instrumento também que localiza as famílias público da política de assistência social. A organização dos territórios socioassistenciais pode garantir o monitoramento delas, possibilitando que o CRAS tenha condições de buscá-la nos seus respectivos territórios. Segundo Carla Salomão:

[...] embora nem sempre a gente consegue responder a essas demandas (por serviço) dos usuários, né, em vários sentidos, em termos de recursos, em termos de números de serviços que a gente pode contratar ou executar diretamente, mas a gente tem um retrato, tem um diagnóstico e ele é importante pra direcionar nossas ações e as ações do CRAS. Vou dar um exemplo: hoje, a gente precisa, bem prático, hoje a gente precisa que os beneficiários do BPC estejam cadastrados no CADUNICO. Então, assim, existe um sistema, que é territorializado, e que vê onde os beneficiários estão, aqueles beneficiários que ainda não foram alcançados pra fazer o seu cadastro, com risco de perder o benefício. Então, essa informação é repassada pro CRAS, essa informação é repassada pro Bolsa família, com vistas a uma busca ativa. Então, assim, existem ações baseadas nessa divisão territorial. (SALOMÃO. Entrevista realizada em 14 de Maio de 2019).

Durante as entrevistas, o território, como instrumento de gestão, apresenta muitas potencialidades para seu uso. Só que percebemos que, em Juiz de Fora, esse uso é pontual, fragmentado. A delimitação territorial é sua maior expressão, sendo que, do ponto de vista dos conceitos geográficos acerca do tema, outras potencialidades se mostram tímidas ou retraídas, mediante o que foi colocado. Dessa forma, vamos percebendo que conteúdos afetos à geografia e à política de assistência social podem tornar essa relação mais estreita, a fim de potencializar as intervenções. São inúmeras contribuições, o que mostra a necessidade da interdisciplinaridade entre os elementos geográficos e a essa política de seguridade social. A inserção de conteúdos e conceitos geográficos, como o território, rede, escala, localização, mobilidade, contribuem para a organização dos territórios socioassistenciais. Os entrevistados são unânimes ao avaliarem, positivamente, as contribuições da Geografia para a construção da política de assistência social.

Quando você coloca o território no centro da discussão, você começa a perceber, então, uma melhor, uma visualização melhor das transformações do espaço, porque você conhece as vulnerabilidades, mas começa a dimensionar a localização. O que eu quero dizer é quando você insere o fator território, você tá inserindo também o ingrediente de localização dessas vulnerabilidades, coisa que, até então, né, a política nacional, até 2004, ela trabalhava de forma muito superficial. Com a implantação da vigilância, que ela vem tratando isso de forma mais eminente, dessa tratativa territorial. Então, quando você traz o elemento do território para a política, você permite, além de conhecer, obviamente, as vulnerabilidades, você permite localizar essas vulnerabilidades. E localizando essas vulnerabilidades, você também permite conhecer e dimensionar um pouco dessas transformações do espaço e as novas vulnerabilidades recorrentes da transformação espacial. (SANTOS. Entrevista realizada em 30 de Maio de 2019).

Para as assistentes sociais entrevistadas, a contribuição da Geografia tem sua expressão na confecção dos mapas, dos limites territoriais, nos diagnósticos sociais. Também é relatada a

importância do monitoramento da rede e de outras questões territoriais que aparecem no cotidiano e na rotina do trabalho, como, por exemplo, a descrição do relevo do território e as implicações dele no acesso ao CRAS.

Então, essa importância da Geografia, a gente teve a oportunidade de redividir o território, porque tinha ruas ali, que tinham dois CRAS ao mesmo tempo como referência, então, assim, se andou pelo bairro, se andou pelo território, junto com um geógrafo, para poder marcar bem essa territorialização. Então, a geografia ajudou nisso, de uma forma muito prática, (...), nesta divisão prática do território (SALOMÃO. Entrevista realizada em 14 de Maio de 2019).

Para outra entrevistada:

[...] a geografia traz pra gente uma identificação visual do território, à medida que nos apresenta os mapas, à medida que nos apresenta a parte física do nosso trabalho. Acho isso importantíssimo. Com a implantação da vigilância aqui em Juiz de Fora, olha o salto que a gente deu? No sentido de se pensar o território geograficamente, foi incomparável, com relação ao período anterior. De tanto que a gente avançou nas contribuições da geografia, no sentido dos mapas, da identificação visual, de limites. Hoje, a gente consegue, por exemplo, pra fazer o censo SUAS, consegue, não, a gente precisa trocar com o Eduardo alguns conceitos, de algumas questões que estão ali no formulário do censo SUAS, mas que tem rebatimento na geografia, questão, por exemplo, de referenciamento de serviços, de localização dos serviços dentro do espaço. Antes, assim, eu não tinha esse conhecimento, antes da vigilância. Hoje, eu vejo que a geografia é assim, uma disciplina, uma matéria, uma área de atuação primordial pro SUAS. (CRISTINA. Entrevista realizada em 04 de junho de 2019).

Quando questionamos sobre a potencialidade que o uso do território traz para a política de assistência social, identificamos, durante as entrevistas, que o conhecimento do lugar, de suas ruas, vielas, comportamentos, cultura, dentre outras expressões presentes em determinado território, a forma como as pessoas vivem, a vinculação com os vizinhos, com o trabalho, é que podem qualificar os serviços socioassistenciais. Érica Cristina exemplifica essa potencialidade com o relato de sua experiência, através do CRAS, no seu bairro, em que as características do território modificaram as ofertas de serviços socioassistenciais.

Acho que é isso, de conhecer as potencialidades do lugar. O tempo te proporciona isso, o tempo traz essa experiência. É um território muito marcado. Por quê? Pela produção agrária? O Linhares, por exemplo, a gente tem um determinado território, né, por exemplo, lá no 27, o 27 é uma comunidade com características totalmente agrárias, de sítiantes, de pessoas que trabalham com a produção de hortaliças, que fazem feira, que trabalham nas feiras livres da cidade, que fornecem hortaliças pra mercado. Então, as

demandas daquele território lá são diferentes de um outro território totalmente urbano. Entender essas diferenças são importantes pra propor ações, propor horários das ações, o trabalho coletivo, os grupos. Não adianta eu propor um horário que aquele produtor rural tá no trabalho dele, de onde ele tira a renda dele. Então, a gente tem que conhecer, pra ter ações mais assertivas. Nós realizamos, até no 27 mesmo, uma ação do CRAS no seu bairro, que é uma ação que a gente faz onde metade da equipe sai da sede e faz todo serviço do CRAS dentro de outro território, de outro bairro pertencente àquele território do CRAS ali. Então, a gente vai circulando pelo território, levando o CRAS no seu bairro, possibilitando aquelas regiões pouco mais distantes do CRAS terem acesso ao atendimento dentro daquela localidade... Foram feitos outros, né? Mas teve um momento, quando eu estava no Linhares que foi muito marcante, porque assim: eram demandas diferentes, lá não tivemos um atendimento solicitando cesta básica. Nenhum! No dia todo que a gente passou naquele território, que é um território, essencialmente de produtor de hortaliças, é um braço do Linhares ali, uma microárea do Linhares, de sítiantes, que trabalham com esse tipo de produção. Ninguém solicitou cesta básica. A demanda lá foi expressiva, com relação a documentação civil, título de eleitor, o que nos chamou muito atenção, de adultos, na faixa de 30 e poucos anos, que nunca fizeram títulos, então procurou o serviço do CRAS pra obter informação. Cadunico foi outra demanda. Pessoas que trabalham ali no campo, que não conheciam o cadunico, não sabiam que tinham direito a um desconto na tarifa de energia elétrica. E ninguém pra pedir cesta básica, que é o contrário de quando a gente vai pra uma área muito urbana, por exemplo. (CRISTINA. Entrevista realizada em 04 de junho de 2019).

Essa experiência relatada demonstra o quanto que o reconhecimento das características do lugar pode influenciar a oferta de serviço socioassistencial. E o quanto a população adscrita já apresenta sua própria identidade. Segundo, a entrevistada, a comunidade se reconhece a partir do número 27, que localiza essa população na microárea do Linhares, atendida pela linha 427 do transporte coletivo urbano. Em outras palavras, de fato, para aquela comunidade, as linhas de ônibus daquele bairro se traduziram também em uma forma de território identidade, mas que pode ser completamente diferente de outros territórios socioassistenciais. Segundo os entrevistados, Érica Cristina e Eduardo, essa é uma construção própria do território do Linhares.

Após o diálogo estabelecido com os agentes públicos que participaram da pesquisa, alguns elementos identificados, como dificultadores, se apresentaram muito mais como grandes desafios à abordagem territorial no âmbito do SUAS. O primeiro deles diz respeito aos onze territórios socioassistenciais em Juiz de Fora, que foram dimensionados para a cobertura total do município. Essa situação apresenta algumas indagações e inquietações. Se a assistência social é uma política para quem dela necessita, se a PNAS nos aponta a implantação dos CRAS nos territórios de maior vulnerabilidade social, por que a cobertura de todos os bairros da cidade? Se onze unidades de CRAS já encontram dificuldades na cobertura das famílias que dela necessitam, por que a cobertura de todo território de Juiz de Fora? Não seria mais prudente

avaliar os territórios com alto índice de vulnerabilidade e risco e delimitar áreas e microáreas, que demandam a intervenção da assistência social, em vez do ponto de vista da vigilância?

A cobertura de onze CRAS, para o tamanho do município, é uma tarefa impossível, considerando que os territórios socioassistenciais de um CRAS têm, em sua área de abrangência outros tantos territórios, que apresentam outras tantas territorialidades, que necessitam de desvelamentos, para que possam incidir sobre os serviços ofertados, qualificados para cada um de seus grupos territoriais. Do ponto de vista da gestão, os estudos que realizamos, para essa dissertação, indicam muito mais o desafio de diminuir a distância entre o equipamento e o usuário, do que garantir toda a cobertura do município aos serviços de CRAS.

Dois desafios apontados, nas entrevistas, estão ligados, embora, aparentemente, se apresentam de forma distinta. O planejamento das ações, tanto de vigilância, quanto dos equipamentos de CRAS, precisa de maior aproximação. Esses dois componentes, o da vigilância social e o da execução de CRAS, necessitam afinar seus debates acerca de seus respectivos objetos de trabalho.

Na entrevista com Eduardo Santos, ele relata as potencialidades da vigilância social, como instrumento de gestão, além da necessidade de maior demanda pelos equipamentos de CRAS. A dicotomia entre planejamento e ação é recorrente na administração pública, mas precisa ser superada, e o equipamento de CRAS tem uma função importantíssima nesse processo. Cabe a ele questionar o seu objeto de trabalho, buscando respostas e apoio da vigilância. Segundo Eduardo Santos:

Existem alguns dificultadores neste processo, mas eu acho que o maior dificultador, ainda, que tá imposto, nós trabalharmos de forma planejada. A falta, ainda, de uma ação mais efetiva de planejamento das ações, ela tem, vamos dizer assim, ela tem demandado pouco da vigilância. A vigilância tem um potencial hoje, de fornecer muita coisa para o CRAS. Mas o CRAS, de certa forma, ele solicita ainda pouco. Por pouco, compreender essa importância da vigilância e do que ela pode fornecer pra ele coisas que podem definir as próprias ações do CRAS. (SANTOS. Entrevista realizada em 30 de Maio de 2019).

O entrevistado ainda reafirma a importância da vigilância para a qualificação dos serviços de socioassistenciais:

Então, eu acho que, pra qualificar o trabalho do CRAS, entra decisivamente o papel da vigilância, fornecendo informações para o equipamento público, para que o equipamento público possa pensar o seu território, a sua dinâmica, e também executar os processos de busca ativa de forma mais orientada, mais qualificada. Então, aí, eu acho que entra o papel decisivo de dois atores

atuando, tanto o CRAS demandando da vigilância, quanto também a vigilância fornecendo as informações para o CRAS. (SANTOS. Entrevista realizada em 30 de Maio de 2019).

Eduardo Santos ainda aponta, como desafio/dificultador, a necessidade de investimento em tecnologia, com a garantia de instrumentos necessários ao georeferenciamento e outros equipamentos, a fim de garantir e monitorar o território. O entrevistado faz uma reflexão sobre a interdisciplinaridade, que aponta o SUAS como espaço de intervenção de vários profissionais e quanto é difícil convencer um gestor público sobre a importância de se ter um geógrafo para pensar o território nas políticas públicas.

Porque a política pública, ao mesmo tempo que reconhece a sua importância, aí você vê pelas normativas, cada vez mais citando território. E nós não vemos isso, por exemplo, dentro de um concurso público. Eu digo a nível federal, estadual e municipal. Aí, a gente cai naquela situação de, às vezes, gerar as estatísticas de um território, que não tem nada haver com o território identidade que as pessoas vivem e que não é o território de operação do CRAS, não é o território de operação da UBS, que eles trabalham, na dinâmica territorial totalmente diferente do território da estatística, dos setores censitários do IBGE. O dia a dia é bem diferente, então, eu acho e vejo isso como um desafio. E outro desafio, que eu vejo também, é com relação a modernização das ferramentas da prefeitura. Aí, eu digo, na área da assistência social, pra nós chegarmos neste estágio de vigilância hoje, Meirijane, a gente precisou de um investimento, na área de geoprocessamento, que fizemos em 2011. Precisamos de investimento na área mesmo de gestão da informação, de analista de sistema, que também é um profissional que deve estar junto da vigilância e são profissionais e são investimentos que, quando a gente, às vezes, vai comentar com outros municípios, outros gestores, eles falam, *nossa são muito caros*,... Será que são caros mesmos, considerando os resultados que podem gerar para a prefeitura? (SANTOS. Entrevista realizada em 30 de Maio de 2019).

É importante lembrar que Eduardo Santos, embora geógrafo de formação, e ocupando o cargo na PJJ de Supervisor de Territórios Socioassistenciais, é efetivo como assistente administrativo. Eduardo relata, também, durante a entrevista, que a PJJ possui uma única vaga de geógrafo em todo seu quadro de pessoal.

Outro desafio, indicado pelos entrevistados, que permeiam outros tantos, é a falta de recursos público para expansão da rede de serviços, consequência do ajuste fiscal. Hoje, segundo Carla Salomão, se planeja trocar alguns equipamentos de áreas, como forma de atender um grupo maior, mais vulnerável, a partir de um estudo de localização de determinado equipamento, mas expansão da rede de proteção, é algo impensável para este momento:

[...] o que eu acho que mais nos limita é a questão dos recursos, porque quando você traz os problemas desse território, as demandas desse território e a necessidade de investimento nele. A gente tem essa dificuldade de mudar equipamentos de lugar pra atender determinadas famílias, porque, como a gente não pode ampliar o atendimento, a gente sempre tá vendo, infelizmente, a questão de trocar o atendimento e não de ampliar o atendimento. (SALOMÃO. Entrevista realizada em 14 de Maio de 2019).

Érica Cristina também traz esse momento de retração dos gastos públicos e sua relação com a precariedade das políticas públicas, e o quanto isso tem impactado nos sujeitos do território.

O grande dificultador, hoje, é a ausência de políticas públicas. Falo pela realidade do município de Juiz de Fora, que é o nosso chão, embora não seja só de juiz de Fora, mas vamos falar daqui. As demandas são variadas pra atender, na integralidade, as demandas do sujeito. A gente tem que ter uma intersetorialidade que funcione com todas as demais políticas. E hoje, elas estão muito sucateadas, todas! Então, assim, a gente tem gargalos em todas essas políticas. Então, enquanto unidade, vamos pensar, assim, que levanta essa demanda, que recebe essa demanda, o CRAS fica com a batata quente na mão. Com a inexistência de política de habitação, com a fragilidade hoje com a política de saúde, com a limitação da política de educação em muitos pontos. Principalmente, para as PCD, que necessitam de atenção especial, dentro da educação, de um acompanhamento, de um outro professor de apoio... Então, tudo isso chega no CRAS, À medida que é essa unidade que tá dentro do território e que vê o sujeito como um todo. Então, quando, você vai construir ali um plano de acompanhamento familiar, é a grande aflição do técnico: E aí? Como que a gente vai dar andamento? *Eu não sou público pro auxílio moradia, eu sou público pra habitação, a minha vulnerabilidade não é temporária, eu não tô numa vulnerabilidade ocasionada por uma contingencia física! Eu tô numa situação de vulnerabilidade pela conjuntura do país, então eu preciso de uma política de habitação que pense na minha renda e que pense em como eu vou conseguir ter acesso a moradia!* Então é assim, é a fragilidade das políticas públicas, que traz grande dificuldades de atender essas demandas de forma integral e que dê uma qualidade melhor pra vida desse sujeito. (CRISTINA. Entrevista realizada em 04 de junho de 2019).

A garantia da participação dos usuários, como sujeitos de direitos, em seus respectivos territórios, é outro grande desafio. Culturalmente, na política de assistência social, temos um hiato da participação da sociedade civil, na representação de seus usuários, em sua instância de controle social, nos Conselhos de Políticas Públicas. Embora os técnicos de CRAS tenham buscado alternativas à participação política destes usuários nos seus respectivos territórios socioassistenciais, segundo Carla Salomão, ainda é muito incipiente.

Eu vejo isso bem materializado, por exemplo, com a participação de usuário que a gente tem hoje no CMAS. Então, eu penso que o papel do CRAS foi fundamental na participação dos usuários do território neste espaço. A gente

tem o COREAS, que é o Conselho Regional de Assistência Social, ainda caminhando a passos lentos, mas caminhando! (SALOMÃO. Entrevista realizada em 14 de Maio de 2019).

Essa participação é muito importante, pois ela permite, ao usuário, ter uma noção da política de assistência social, não só com relação às dificuldades que ele identifica no seu território de origem, mas que também possa participar de debates que permeiam o planejamento e a execução do fundo público.

3.2.3 Territorialidades no âmbito do SUAS: Uma construção necessária e de impacto importante para os serviços de CRAS

Embora o discurso do conceito de território usado, de território identidade, esteja presente, na forma de conteúdo dos entrevistados, nas ações da vigilância e no planejamento das atividades do CRAS, ainda é um movimento incipiente. Em outras palavras, é a concepção que o técnico tem do uso do território pelo sujeito. Mesmo essa concepção é variada de resultado da inexistência de um debate mais apurado sobre o tema, a fim de nivelar entendimentos e contracensos. É o que indica a fala da entrevistada Érica Cristina:

Meiri, como um todo, eu vejo assim, já é um conceito internalizado...já bem posto, com bastante significado pros técnicos, pras equipes... a gente vai acompanhando as ações das unidades, né... o plano de ação, as propostas que vem sendo colocadas, a gente vê o conceito de territorialidade implícito ali... construída a partir do território...Agora, eu percebo assim,que dentro da equipe técnica, das equipes, né...existem níveis de entendimento diferenciado, existe assim... até do próprio entendimento do SUAS... em nenhuma equipe esse conceito é algo unânime... unânime, no sentido da compreensão mais profunda, do entendimento, o nivelamento do conhecimento é diferente, pela própria formação acadêmica de cada um.(CRISTINA. Entrevista realizada em 04 de junho de 2019).

Se entre, na própria equipe, já é diverso o nível de interpretação sobre o tema, ao avançarmos a discussão para o território do sujeito, essa dimensão aparece ainda mais frágil.

Pensando sobre isso, voltamos à contribuição da geografia para a política de assistência social e a função de vigilância socioassistencial, ao mesmo tempo que reforçamos a relação entre a materialidade e a imaterialidade do território. Aqui, vamos destacar a relação entre as duas funções da assistência social: a proteção social, materializada no CRAS e a vigilância social, como elemento capaz de romper com a cultura da ausência de planejamento nessa política, que é, ao mesmo tempo, o nosso ponto de partida e de chegada.

Se a vigilância socioassistencial tem como meta desenvolver ações que possam prevenir situações de vulnerabilidade e risco, se o equipamento de CRAS necessita de informações e conteúdos sobre seu território, a fim de garantir, como executor da política no território, assertividade no desenvolvimento de suas tarefas, essa relação exige um estreitamento urgente. Afinal, a vigilância vem para contribuir com os resultados da Proteção Social, através de uma nova cultura, da informação, para que os CRAS desempenhem as suas ações e as qualifique, a fim de garantir os direitos sociais aos sujeitos que vivem no território.

Então, podemos compreender que o papel principal de vigilância é de reconhecimento dos fatores e dos contextos, em que ocorrem as situações de vulnerabilidade e risco. Por outro lado, o equipamento de CRAS, como equipamento de PSB, nos apresenta um território, uma população referenciada e uma relação estabelecida entre os lugares e as pessoas deste território. Relação que deve ser explicitada pela vigilância, através de indicadores qualitativos sobre a identidade desses sujeitos.

Assim, a vigilância socioassistencial tem o papel de subsidiar, através do monitoramento, indicadores qualitativos que possam contribuir, reconhecendo, sistematicamente, a transformação das relações entre os sujeitos e deles com o território. Está aqui a afirmação de que a vigilância socioassistencial, além de construir e delimitar territórios, tem a função de trabalhar a dimensão subjetiva do território. Em outras palavras, a vigilância precisa aprofundar as suas discussões acerca dos territórios identidades, existentes no interior dos *territórios socioassistenciais*, ou ainda, quantas territorialidades cabem em um *território-área*.

Trabalhar na dimensão das territorialidades, não é só compreender a dimensão física do território, as questões concretas do cotidiano, mas também as relações, as percepções estabelecidas entre os sujeitos e o território.

A importância das territorialidades tem relação com as potencialidades do território. É não tratar, sobretudo, os territórios socioassistenciais como espaços homogêneos, por receberem os vetores externos a eles, como pobreza, violência e desemprego, por exemplo. Cada território, por mais semelhante que pareça, do ponto de vista socioeconômico, vai apresentar relações, dinâmicas próprias de cada lugar, que necessitam de monitoramento e de informações concretas que possam subsidiar a PSB para suas ações.

Durante a entrevista, Tammy Claret traz um relato sobre a Vila Olavo Costa, que nos mostra como devemos cuidar das territorialidades, até mesmo, com o objetivo de romper preconceitos, estigmas e de desvelar as potencialidades de um território:

[...] a Vila Olavo Costa teve, sim, um menino com mãos decepadas, mas ela tem sambistas de primeira, ela tem cozinheiras de primeira, contadores de história, e a gente só conseguia entrar pela morte, pelo tiro... o que eu quero dizer é que a gente também tem que ressignificar esse território e esse sujeito, porque, por exemplo, eu ouvi um depoimento de um conselheiro tutelar que chamou a polícia pra subir com ele no morro. Olha, se eu chamo a polícia pra subir comigo no morro, eu já tenho um sinal, né. Então, esse sinal vai dizer o que eu acho deste território, esse sinal me diz: será que consigo? Vou recuperar o que? Você não sabe, lá já é um território muito sofrido... Então, a questão da possibilidade de reconstrução do sujeito, ela é real. Esse sujeito pode ser ressignificado, mas tem que ser a partir de um trabalho de respeito a ele. (CLARET. Entrevista realizada em 31 de Maio de 2019).

Quando nos atentamos para as relações, para as territorialidades, podemos identificar e ressignificar o território e suas potencialidades. Isso tem implicações no trabalho da assistência social, porque estamos trabalhando diuturnamente com a exclusão social, com os territórios e com vulnerabilidades, marcados pela ausência e pela privação.

Talvez, a territorialidade nos faça compreender um pouco mais a presença de possibilidade e a resistência identificadas nesse território, a fim de que o trabalho desenvolvido pela PSB possa ressignificar esses sujeitos. O que propomos, no último item deste capítulo, é que, ao invés de tipificar e qualificar os territórios, como socioassistências, vulneráveis, dentre outros adjetivos que o desqualificam como espaço de vida, possamos compreendê-lo, do ponto de vista de suas manifestações de vulnerabilidade e risco e da relação estabelecida pelos sujeitos no seu território.

Assim, a territorialidade se coloca como uma expressão dos territórios do cotidiano, do espaço de vida, das relações sociais. Portanto, é lugar de conflito, de contradição, mas também de construção de vínculos e da efetivação de direitos. Cabe, à territorialidade, revelar o significado que o sujeito atribui ao território. O Território representa o chão do exercício de cidadania (KOGA, 2011), e esse alicerce tem uma identidade que lhe é própria. É o seu reconhecimento social, a partir dos sujeitos que os constituem e da forma como ocupam esse espaço. Assim, identidade e territorialidades estão muito próximas, articuladas em movimentos de tensão e de possibilidades.

A potencialidade que o território traz, para os serviços socioassistenciais, vem do reconhecimento desses sujeitos que habitam o território e a relação que os serviços, programas e projetos da assistência social é capaz de estabelecer com eles. Aqui, o homem lento de Santos (2014) é que nos auxilia nessa construção. Mas, para que isso seja possível, é necessário compreender a importância do seu território de pertencimento e não do território do técnico, do território do CRAS, do território proposto pelo Estado. A potencialidade do território vem da

proximidade, do vínculo e pelas propostas de intervenção que considere o lugar, as territorialidades e os sujeitos.

Se a nova forma de gestão da assistência social está fundada na vigilância socioassistencial, e o território é um de seus instrumentos. Então, a presença do CRAS aponta o reconhecimento social daquele território. Territórios, por si só, não são necessariamente vulneráveis. A vulnerabilidade é uma expressão de processos que determinam a sua manifestação, como vimos nos capítulos anteriores. Então, é importante, ao refletir sobre as territorialidades, compreender se as manifestações variadas, que ocorrem no território, potencializam o território como de exclusão ou de inclusão.

O desvelamento das relações de territorialidade e sua importância para cada território de CRAS teve um papel fundamental nesta pesquisa, já que, além de localizar os sujeitos, é necessário também perceber a sua presença viva no território.

Na pesquisa realizada, é possível identificar alguns avanços nas discussões sobre a abordagem territorial, na perspectiva do SUAS em Juiz de Fora, mas apenas insinua sobre a relação do sujeito com o território. Sabemos que a proximidade trouxe também esse reconhecimento do CRAS com o sujeito, mas do sujeito com seu território, é um desafio a ser superado.

A vigilância, como função de gestão, precisa superar seus limites territoriais e os CRAS, como lugar do cotidiano, questionar sobre suas territorialidades. As pessoas podem viver em um mesmo território e ter referenciais diferentes sobre esse lugar. Assim, não é possível tratar as populações e os territórios como se fossem a mesma coisa. Esse é o grande desafio da vigilância socioassistencial: romper com as peças administrativas, enquanto o CRAS necessita levar a dinâmica do cotidiano para a incorporação nas esferas administrativas. O que a vigilância socioassistencial construiu, em Juiz de Fora, ao identificar as *microáreas*, ainda que não reconhecidas nos documentos oficiais da PJF, é um grande passo. Outros se fazem necessários, como o de ressignificar essas *microáreas*, do ponto de vista de seus sujeitos e de suas relações.

No cotidiano do trabalho dos entrevistados, território e territorialização aparecem de forma autoexplicativa. Porém, são utilizados de maneira fragmentada e pontual. Como vimos no capítulo 2, a assistência social é uma política que se desenvolve, sobretudo com recursos humanos, com prestadores de serviços. Se a compreensão é parcial e fragmentada, compromete todo o conjunto do sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tríade entre Estado, políticas sociais e território, de fato, é inseparável (STEINBERGER, 2013). Por este motivo, transitar conteúdos afetos ao território e às políticas públicas se torna promissor. O Estado, como o responsável por executar as políticas sociais nos territórios, apresenta-se como um mediador dos interesses divergentes e identificados na sociedade civil, ao mesmo tempo em que também usa do seu poder para o controle do território.

Cabe a Raffestin (1993) nos trazer a análise de que o Estado não é a única força presente no território, já que outros atores sintagmáticos também fazem parte neste espaço. Com o desenvolvimento maduro do capitalismo e as consequências do processo de urbanização, território e espaço são vistos como sinônimos (SANTOS, 2005) e se apresentam entre o limite das relações de poder e de identidade dos sujeitos. A produção do espaço nas cidades se dá de forma heterogênea, e a desigualdade socioespacial se coloca como uma expressão da questão social. Cabe ao Estado executar ações que possam minimizar essas diferenças sociais e espaciais.

Assim, o Estado, através da gestão e execução das políticas sociais, cria instrumentos de gestão, a fim de planejar suas ações com certos propósitos, como o da manutenção da classe que vive do trabalho e dos sobrantes dela. A execução das políticas sociais encontra, no território, o seu chão (KOGA, 2011).

A proximidade entre o sujeito e os equipamentos públicos é o principal argumento para seu planejamento e organização. Mas não é apenas a proximidade com o sujeito que importa. Ao pensar no planejamento das ações estatais, as relações que esse sujeito estabelece, com o seu território, também diz muito sobre ele e não pode ser negligenciada pelo Estado. É essa análise social, entre a materialidade e a imaterialidade do território, que Santos (2000) propõe.

Milton Santos (2014) nos provoca, com uma série de reflexões acerca do uso do território. Na pesquisa, o território usado, o território como recurso e como abrigo, as horizontalidades e as verticalidades. Mas aqui, um destaque para o homem lento, sujeito que pode ser compreendido como aquele público-alvo da política de assistência social. É no reconhecimento desse cidadão, de sua relação com o território e com a sua identidade que os serviços socioassistenciais podem ser qualificados. Ao se aproximar do homem lento no território, reconhecendo a sua forma de vida e suas relações sociais, é possível executar ações, inclusive permitindo que ele seja o protagonista do planejamento realizado para ele no território.

Nas reflexões e inflexões, elaboradas ao longo da produção desta dissertação, durante todo o trabalho, procuramos buscar algo que ainda não se apresentava nem nos documentos

oficiais e muito pouco durante o processo de entrevistas, que se expressa através das territorialidades.

A implantação da vigilância socioassistencial, de fato, traz um salto para o processo de territorialização do SUAS em Juiz de Fora. É inegável a produção realizada a partir de 2011, e o que ela deixa de resultado para a população, através dos 11 equipamentos de CRAS. Os *territórios socioassistenciais, territórios-área e território micro-áreas* são dinâmicos e necessitam de um olhar apurado rotineiramente. Avançar, no sentido de aproximar o cidadão do equipamento, com a ampliação e expansão da quantidade de equipamentos, também é urgente. Vimos o quanto essa aproximação pode trazer qualidade para os serviços socioassistenciais, além de criar vínculos de pertencimento e identidade com os usuários. Mas conhecer mais de perto *o território microárea*, sobretudo, aquele território em que está o público da assistência social, quase em uma microcosmia, é de extrema importância para a política de assistência social.

Um *território-área* é grande demais para se tornar próximo. Nesse sentido, estudos que apontem quantos territórios existem, no interior de um território de CRAS, se tornam fundamentais para avaliação do processo de territorialização. Afinal, uma área de abrangência muito grande é capaz de mascarar identidades e também vulnerabilidades. Ao mesmo tempo, um território vulnerável pode desconsiderar as potencialidades de seus sujeitos. Há necessidade de se debruçar sobre as territorialidades e delas também construir um novo instrumento de gestão, a fim de criar identidade para os territórios, e elevar as relações sociais, transformando a presença e resistência dos homens lentos, de forma que possam se expressar e garantir seus direitos.

São os homens lentos que podem nos auxiliar na construção de novas propostas e ações socioassistenciais. Nossa tendência é intuir que territórios, marcados por desigualdades socioterritoriais, não apresentam força suficiente para romper com as verticalidades. E o conceito de Santos (2014) nos diz exatamente o contrário. De acordo com suas concepções, apesar do mundo conectado, é no espaço banal, a partir da resignificação dos sujeitos, que podemos construir direitos de cidadania.

O território, como instrumento de gestão, não deve se tornar uma peça administrativa apenas, mas sim de reconhecimento dos espaços. Nessa perspectiva, poderá permitir que o sujeito se aproprie de sua identidade. Afinal, o território é usado por todos e temos que fazer a travessia, no sentido de permitir que o usuário do serviço possa agir e participar da construção dos territórios dessa política de assistência social, para além de seu endereçamento.

Ao se aproximar da geografia, é possível enxergar inúmeras contribuições para a política de assistência social, algumas mais explícitas e outras subjacentes: a cartografia, o georeferenciamento, o território e suas territorialidade, localização e distância. Tal realidade foi demonstrada nesta pesquisa, e outros aspectos não estavam tão expostos, mas percebemos a sua importância como rede e escala. Portanto, a contribuição da geografia, para a política de assistência social, também se expressa.

São muitos os desafios de construção entre a política de assistência social e a geografia, outras tantos desafios no contexto de configuração de perda de direitos e de ajuste fiscal, que trazem consequências nas condições materiais e de trabalho, no debate acerca dos fundos públicos e de efetivação de políticas públicas. Estamos todos vivendo, nos nossos territórios, a construção de territorialidades de conflito, resistência e reconstrução. Nos territórios da assistência social, temos que permitir, aos homens lentos, maior apropriação do seu território, e não só do território que o CRAS atende, bem como temos também que reconhecer suas territorialidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964.** Revogado pela Lei nº 8.069, de 1990. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.** Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974.** Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977.** Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.** Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita SUAS Caderno 3 Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social- CRAS:** Brasília; MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social- PNAS e Norma Operacional Básica- NOB SUAS.** Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993,** publicada no DOU em 8 de dezembro de 1993

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento a pobreza: experiência de Belo Horizonte e São Paulo. **Revista planejamento e políticas públicas,** Brasília, n. 35, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito-chave na Geografia. In: Castro, I. E. *et al.* **Geografia: conceitos e Temas.** Rio de Janeiro: Bertrand, 2014.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006

COUTO, Berenice Rojas *et al.*. **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

FERNANDES. Bernardo Mançano. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico.** Presidente Prudente, Faculdade de Ciência e Tecnologia- FCT/UNESP, 2013.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Os Territórios da Política de Assistência Social: reflexão sobre o Sistema Único de Assistência Social. In: **Políticas Públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

GONDIM, G.M.M *et al.* **O território da saúde: A organização do sistema de saúde e a territorialização**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo. Anablume, 2005.

HOFLING, E. de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

IAMMAMOTO, Marilda Vilela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo, Cortez, 1998.

HORTA, Thiago Campos; CLARET, Tammy M. *et.al.* **Catálogo Social**. Agenda Família 6mil/ Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social, Juiz de Fora (MG) Funalfa, 2012a.

HORTA, Thiago Campos; CLARET, Tammy M. *et.al.* **Guia de Orientação: Implementação da Vigilância Social**. Agenda Família 6mil. Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social. Juiz de Fora (MG), Funalfa, 2012b.

HORTA, Thiago Campos; CLARET, Tammy M. *et.al.* **Mapa Social: análise da situação do desenvolvimento familiar em Juiz de Fora**. Agenda Família 6mil. Subsecretaria de Vigilância e Monitoramento de Assistência Social. Juiz de Fora (MG). Funalfa, 2012c.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Política Social. Subsecretaria de Recursos compartilhados. **Termo de Habilitação**. Gestão Plena do Sistema Municipal de Assistência Social: Formalização da solicitação de Habilitação. Ofício nº 551/2005/SGAI, em 03/08/2005.

JUIZ DE FORA. **Lei 10.000 de 08 de Maio de 2001**. Dispõe sobre a Organização e estrutura do poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências. Alterado pela Lei 10.937- de 03 de Junho de 2005.

JUIZ DE FORA. **Plano Plurianual 2006-2009**. Planejamento e orçamento para auxiliar estratégias de gestão, Juiz de Fora (MG) 2005.

KOGA, Dirce. Aproximação sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, v.16, p. 30-42, jul/dez. Londrina, 2013.

KOGA, Dirce. **Medida de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. 2ª edição- São Paulo: Cortez, 2011.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. **Geografia e Política de Assistência Social: Territórios, escalas e representações cartográficas para políticas públicas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. **Uma crítica Geográfica ao conceito de Território na PNAS: por um diálogo entre a Geografia e o Serviço Social.** Tese de doutorado-PPGG/FCT/UNESP- 2015.

MELAZZO, Everaldo Santos; MAGALDI, Sérgio Braz. Metodologias, procedimentos e instrumentos para identificação, análise e ação em áreas de risco e vulnerabilidades: Construindo territorialidades no âmbito do SUAS na escala local. In Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome.(Org.). **Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate a fome.** Assistência Social e territorialidades 1ªed Brasília: Brasil. Ministério de desenvolvimento e combate a Fome 2014, v.13.

MELAZZO Everaldo Santos; NASCIMENTO. Paula Fonseca do. Território: conceito estratégico na assistência social. **Serviço Social Revista**, v. 16, n. 1, Londrina, Jul/Dez.2013.

SOUZA, Anitinelli; PAULA, Silva. Política de Assistência Social no contexto neoliberal: Desafios a implantação do SUAS. In: **Sistema Único de Assistência Social, organização da sociedade civil e serviço social: Uma análise da realidade de Juiz de Fora.** MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia (orgs). Ed. UFJF, 2012.

MOURA, A.B.A.P. de *et. al.* Ordenamento Territorial de Juiz de Fora/MG: Uma análise das divisões territoriais urbanas. **Revista de Geografia PPGeo-UFJF**, v.7, n. 1, p.91-106, 2017.

MOREIRA, Ruy. **O pensamento Geográfico brasileiro: As matrizes da Renovação-** 2ed, 2ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder.** São Paulo: Ed. Ática, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço: Técnicas e Tempo, Razão e Emoção-** 4 ed.8 impressão- São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **Revista GEOgraphia**, ano 1, n. 1, 1999.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão.** São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, Milton. **O papel ativo da Geografia Um manifesto.** XII Encontro Nacional de Geógrafos- Florianópolis- Julho, 2000.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In **OSAL: Observatório Social da América Latina.** Ano 6, nº 16. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica.** São Paulo: HUCITEC, Ed. Da Universidade de São Paulo, 1978.

SILVA. Sandro Pereira. A abordagem Territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 148-168, jan/jul, 2012.

SILVA. Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: Rogério Boueri; Marco Aurélio Costa. (org.). **Brasil em**

Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013, v. I, p. 549-570.

SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI- A história de um livro. **ACT Geográfica**. Ed. Especial. Cidades na Amazônia Brasileira, 2011. pp151-163.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, I. E. *et al.* **Geografia: conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014.

SPOZZATI, Aldaiza. **Cidades, Territórios e Exclusão/Inclusão social**. Texto apresentado originalmente no Congresso Internacional de Geoinformação – GEO Brasil/2000, São Paulo, Palácio das Convenções do Anhembi – 16/06/2000.

SPOZZATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepções e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009.

STEINBERGER, Marília (org). **Território, Estado e Políticas Públicas Espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

TAVARES Gisele Machado(org.). **Atlas Social: Diagnóstico/ Prefeitura de Juiz de Fora; Juiz de Fora (MG): Prefeitura de Juiz de Fora,2006.**

TEIXEIRA, Vanessa; FREIRE, Rafael de Paula. Estado, Políticas públicas e Território: Um debate a partir da Geografia Política. **Revista Casa da Geografia de Sobral/CE**, v. 19, n.2, 2017.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Editora Cortez. 2006, 5ª edição.

APÊNDICE - FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

Pesquisa: A perspectiva territorial na PNAS “Um estudo a partir dos equipamentos de CRAS territorializados em Juiz de Fora.

Roteiro de entrevista (pesquisa de mestrado de Meirijane Teodoro, discente do PP GEO-UFJF)

Nome do entrevistado:

Data:

Cargo ocupado:

Objetivos da pesquisa:

- Compreender o processo de territorialização da política de assistência social de Juiz de Fora;
- Compreender em que medida o direcionamento dado pela PNAS, a partir de conceito de Milton Santos- Território Usado- é apreendido pelos gestores e técnicos da política no município;
- Aproximar a Geografia do debate sobre território para a política de assistência social, a fim de qualificar os territórios socioassistenciais e suas ofertas de proteção social no âmbito do SUAS.

Inicialmente, gostaria que o entrevistado falasse sobre sua trajetória acadêmica e profissional, focalizado as atividades voltadas para a área de assistência social, e em que medida sua compreensão sobre território influencia suas práticas profissionais

A entrevista será dividida em três momentos:

a) A construção do SUAS em Juiz de Fora

Com a implantação do SUAS, a incorporação do conceito de território é considerado um avanço e uma estratégia significativa para se pensar a política de assistência social.

- Em linhas gerais, como você vê a trajetória do processo de implantação do SUAS no município, de 2005 (data da PNAS) até os dias atuais?
- Quando surgiu a preocupação com conceito de território, como foi incorporado na política municipal?
- A proposta de descentralização do SUAS em Juiz de Fora, através dos CRAS, recebeu influência de outros processos ou de outras políticas, na tentativa de aproximar o serviço do cidadão?
- Em que medida o conceito de território usado foi utilizado ao se pensar o ordenamento territorial no município?

b) Abordagem territorial

Considerando a importância identitária da população nos territórios, do sentido de pertencimento, a variedade de atores que atuam e configuram esse território, entre eles o próprio Estado, representado pelos CRAS, as potencialidades trazida pela própria população vulnerável, tão importantes na garantia de direitos sociais e também a aproximação com o cidadão, todas essas variáveis são elementos para se pensar a abordagem territorial.

- Como compreender a política de assistência social, a partir do território e da relação deste território com seus usuários?
- Quais as potencialidades que o conceito de território usado trouxe ou pode ser utilizado para otimizar os serviços socioassistenciais?
- Quais dificuldades que a incorporação do conceito de território usado apresenta para a gestão e para os serviços socioassistenciais?
- Que contribuições a Geografia tem trazido para as reflexões acerca dos territórios para a gestão da assistência social no município?
- Como você percebe a assimilação do conceito de território junto à gestão da assistência social? E junto aos profissionais de CRAS que atuam nos territórios?

c) Avanços e limites

O território é concebido pela assistência social como um instrumento capaz de aproximar o serviço da população, fortalecendo direitos e qualificando significativamente a oferta dos serviços.

- Os usuários de CRAS identificam esses territórios como pertencentes a eles? Que relação essa identidade tem com a gestão e oferta de serviços?
- Ao pensar na intervenção com o público alvo da assistência social, como as potencialidades do território podem contribuir com a garantia de direitos sociais?
- Ao refletirmos o quanto o uso do território é novo na assistência social, como foi a preparação dos trabalhadores dos serviços socioassistenciais para a compreensão deste instrumento?
- Na sua opinião, quais avanços e limites a abordagem territorial traz para o município?